

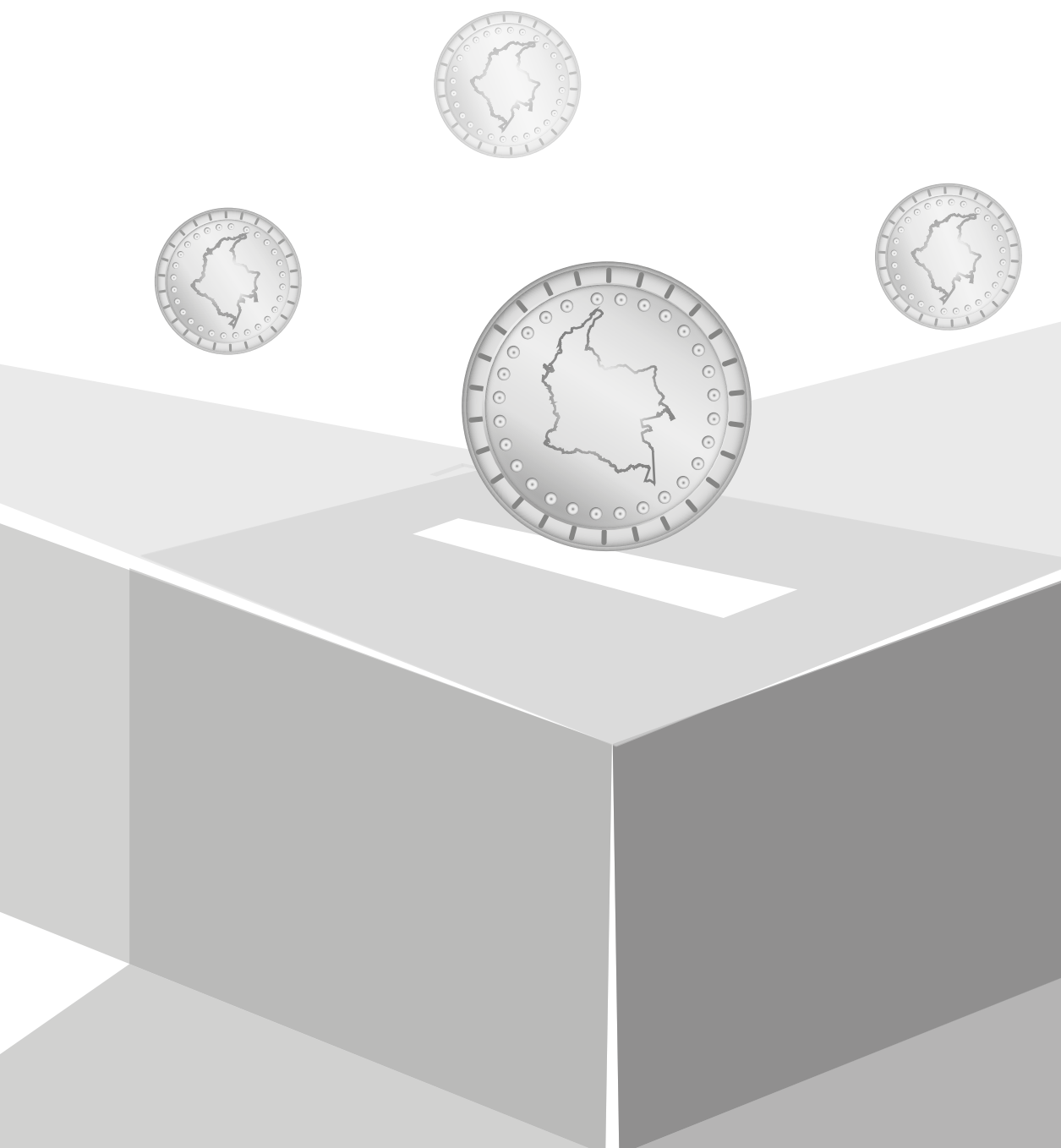
Entre reglas e incertidumbres

financiación de las campañas políticas
y la rendición de cuentas en Colombia



Entre reglas e incertidumbres

financiación de las campañas políticas
y la rendición de cuentas en Colombia



Entre reglas e incertidumbres

financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia

Elaboración
de textos

Misión de Observación Electoral (MOE)

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional - MOE

Autores

Luisa Salazar Escalante

Investigadora

Observatorio de Justicia Electoral – MOE

Marlon Pabon Castro

Investigador

Observatorio de Justicia Electoral - MOE

Revisión y edición de textos

Camilo Mancera Morales

Coordinador

Observatorio de Justicia Electoral - MOE

Diagramación y diseño

Javier Muñoz

Diseñador Gráfico MOE Nacional

Corrección de estilo

Fernando Murcia Sánchez

Impreso en:

Torres Blanca Agencia Gráfica

www.torreblanca.com.co

Bogotá-Colombia

Noviembre 2016

ISBN 978-958-59221-8-1

Índice

	Pág.		Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	5	4.3. Financiación prohibida para las campañas electorales.....	43
2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	9	5. RENDICIÓN DE INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.....	47
2.1 Principios de la financiación de las campañas y rendición de cuentas.....	11	5.1. Registro y diligenciamiento de los libros de ingresos y gastos de campaña.....	47
3. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	14	5.2. Administración de los recursos.....	48
3.1. Aspectos previos a la Constitución de 1991.....	14	5.3. Presentación de informes de ingresos y gastos.....	51
3.2. A partir de la Constitución de 1991.....	15	5.4. Modificación y corrección de informes.....	53
3.3. Ley 130 de 1994, el estatuto de partidos y movimientos políticos.....	16	5.4.1. Requisitos generales para la modificación de la información.....	53
3.4. Acto legislativo 01 de 2003, antecedentes de la primera reforma político electoral.....	17	5.4.2. Términos para la corrección de informes de rendición de cuentas.....	54
3.5. Acto Legislativo 02 de 2004, reelección presidencial y Ley 996 de 2005, garantías en la contienda presidencial.....	20	5.5. Auditoría interna.....	55
3.6. Acto legislativo 01 de 2009.....	20	5.6. Reglas especiales para los mecanismos de participación ciudadana.....	57
3.7. Resumen de las reformas constitucionales.....	21	6. RÉGIMEN SANCIONATORIO.....	59
4. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.....	24	7. REFERENCIAS.....	63
4.1 Fuentes de financiación de las campañas electorales.....	24	ANEXO.....	65
4.1.1. Financiación pública de las campañas.....	25		
4.1.1.1 Sistema de anticipos dentro de la financiación de campañas.....	25		
4.1.1.2. Reposición por voto válido.....	28		
4.1.2. Financiación privada de las campañas.....	33		
4.2. Límites a los montos de campañas electorales.....	36		
4.2.1. Regulación especial sobre los límites a los montos de campañas electorales.....	36		
4.2.1.1. Proceso de recolección de firmas para avalar a un candidato o listas a través de un Grupo Significativo de Ciudadanos.....	36		
4.2.1.2. Fijación de topes en las campañas en los mecanismos de participación ciudadana.....	39		
4.2.1.2.1. Topes para la financiación de las campañas para la recolección de apoyos ciudadanos.....	41		
4.2.1.2.2. Topes para la financiación de las campañas de los mecanismos de participación ciudadana.....	42		

Índice de gráficas y tablas

	Pág.
Gráfica 1. Estructura del financiamiento de la política en Colombia.....	10
Gráfica 2. Número de partidos políticos con curules en el Senado 1998-2014, umbrales electorales y cifra repartidora	19
Tabla 1. Cuadro resumen del desarrollo constitucional de la financiación de campañas.....	22
Tabla 2. Aspectos generales para la solicitud de anticipos	26
Tabla 3. Causales y términos por los que se hace efectiva la póliza.....	27
Tabla 4. Fuentes y límites privados para la financiación de campañas electorales.....	34
Tabla 5. Regulación de la financiación y reporte de gastos de los grupos significativos de ciudadanos.....	39
Tabla 6. Fuentes de financiación prohibida para las campañas electorales.....	44
Tabla 7. Causal de inhabilidad para participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales.....	46
Tabla 8 Registro y diligencia de los libros.....	47
Tabla 9. Administración de recursos por parte de candidatos y gerentes de campaña.....	48
Tabla 10. Procedimientos y plazos para la presentación de informes de ingresos y gastos.....	51
Tabla 11. Características del sistema de auditoría interna.....	56
Tabla 12. Características del sistema de auditoría externa.....	57
Tabla 13. Síntesis régimen sancionatorio en la Ley 1475 de 2011.....	60

1 INTRODUCCIÓN

Tras 25 años de la Constitución del 91, este es el momento en el que no se encuentra una fórmula reglamentaria idónea para garantizar la transparencia de los recursos que se mueven en las campañas electorales. Prueba de ello, es la relación entre dinero y política que en los últimos años se ha caracterizado por profundas desconfianzas, a su vez generadas por graves antecedentes como los nexos entre narcotráfico y grupos armados ilegales con candidaturas para cargos de elección popular. Sin embargo, este no es el único problema que se evidencia al hablar de la financiación política, pues temas como la distribución de los recursos públicos, los montos permitidos para las campañas, la destinación de la financiación y la rendición de cuentas, son asuntos que se mantienen como prioridad en la agenda de construcción de una democracia sólida.

Si bien, el ingreso de recursos ilegales provenientes del narcotráfico y grupos armados ilegales a las campañas electorales es un fenómeno grave, no es la única manera en que se establecen vínculos entre ilegalidad y política, pues fenómenos como el clientelismo emergente de un apoyo económico en campaña, la utilización de recursos públicos con fines proselitistas y el lavado de dinero, convierten a la financiación política en uno de los temas con mayor afectación de la ilegalidad y la corrupción.

Una particularidad del caso colombiano, es cómo a la mayoría de estos fenómenos se les ha dado respuesta a través de reformas constitucionales y legales que buscan disminuir su ocurrencia. Así las cosas, se avanzó por ejemplo en: el régimen de responsabilidad con el fin de sancionar a las organizaciones políticas por avalar candidatos vinculados a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico; mayores límites a los ingresos de recursos de origen privado; las sanciones por la violación de los topes de los gastos de campañas; la financiación preponderantemente estatal para las campañas presidenciales; la ampliación de la financiación estatal previa para todas las elecciones; así como también en la necesidad de generar mecanismos de rendición de cuentas para transparentar el origen, monto y destinación de los recursos utilizados durante las campañas. Es de esta forma que a nivel comparado, Colombia se ha convertido en uno de los países con regímenes de financiación política más restrictivos de Latinoamérica.

Pese a ello, pareciera que no hay mayor eficacia en el cumplimiento de las normas, teniendo en cuenta que la financiación política sigue siendo uno de los temas más importantes y priorizados por las distintas entidades del Estado, cuando se habla de garantías electorales y transparencia en el certamen democrático. De esta manera es que se modifican las necesidades de acciones a desarrollar, pues si bien, podría afirmarse que ya se tiene un marco normativo suficientemente estricto para la prevención de la relación

entre ilegalidad y financiación de campañas, no parece ser suficiente, lo que lleva a determinar las causas de la vigencia del asunto estudiado.

Una de las causas principalmente aducidas es la falta de capacidad de las autoridades llamadas a hacer efectivas las disposiciones sobre financiación política. Lo anterior, partiendo de la creciente normatividad restrictiva que genera cada vez más acciones de control por parte de la institucionalidad a pesar de las capacidades que en este momento tienen las entidades del Estado. Dicho de otra forma, se les están dando cada vez más funciones a una institucionalidad que no tiene como cumplirlas.

Otra de las causas que constantemente se referencia es la dispersión normativa y en algunos casos poco clara o contradictoria de la regulación alrededor de la financiación política. En los últimos 25 años se han efectuado tres reformas constitucionales y cuatro leyes estatutarias, que han respondido cada una de ellas a una coyuntura que la justificaba, pero que en muchas ocasiones no se acopla con la normatividad anterior, dejando algunos asuntos sujetos a interpretación y regulación posterior de carácter administrativo. Es en este momento en que el Consejo Nacional Electoral entra a tener un rol protagónico para suplir vacíos, que debido a su naturaleza, sus interpretaciones suelen ser susceptibles de demandas ante la jurisdicción contenciosa administrativa y varían según la postura que asume el CNE en cada proceso electoral. Las múltiples interpretaciones y la amplia dispersión normativa, generan inseguridad jurídica que termina afectando a los candidatos, organizaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil que ejercen veeduría a los procesos electorales e incluso a las mismas autoridades quienes tienen la función de hacer cumplir la ley.

La anterior problemática genera un efecto adicional sobre lo que es la financiación política, pues más allá de la relación entre ilegalidad y política a través de financiación de campañas, se evidencian problemas sistémicos en la financiación, como lo son: el acceso oportuno a la financiación estatal, problemas administrativos generados con las pólizas de garantías, poco control por parte de la organización electoral, entre otros factores que salen a flote durante cada proceso electoral y que no han sido contemplados en la marco normativo existente.

En este contexto, la Misión de Observación Electoral –MOE– en el año 2012, publicó el “Estudio de gestión del Consejo Nacional Electoral: Resoluciones y Conceptos 2003-2011”, que significó una primera aproximación a la producción doctrinaria de la organización electoral, en el que se evidenció que: i) el grueso de los pronunciamientos del CNE se concentraban en la financiación política y la rendición de cuentas, ii) las consultas de los candidatos y organizaciones políticas versaban sobre temas reiterativos y que no eran resueltos oportunamente; y, iii) esta problemática se acentuaba por la poca publicidad de la doctrina desarrollada.

Dado lo anterior, la MOE a través del Observatorio de Justicia Electoral decidió complementar el trabajo iniciado en el 2012, revisando más de noventa conceptos y resoluciones emitidos por la máxima autoridad electoral, de los cuales se seleccionaron cincuenta (50) en los que se fijaban reglas sobre el acceso a la financiación de las campañas electorales, la distribución de recursos entre los candidatos, claridad sobre la financiación prohibida, los parámetros para el cumplimiento de las pólizas de garantías, la

responsabilidad de los candidatos y las organizaciones de rendir cuenta sobre el origen, monto y destinación de los recursos, entre otros temas.

Por lo tanto, “Entre reglas e incertidumbres: financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas”, es un esfuerzo realizado por esta organización para compilar los pronunciamientos del CNE y de esta manera disminuir problemas dados por la dispersión normativa y opacidad de la gestión de la organización electoral. Partiendo de la premisa de que la definición de reglas claras son necesarias para toda competencia, ya sea para algo tan sencillo como un partido de fútbol o para un escenario de mayor impacto ciudadano como una contienda electoral. Su incertidumbre o inestabilidad en el tiempo pueden terminar inclinando la cancha, generar disputas o posibilitar la entrada de actuaciones ilícitas.

Finalmente, el documento que se pone a consideración está dividido en cinco partes. En la primera se recogen los principales conceptos y principios constitucionales de la financiación de la política, haciendo énfasis en la relacionada con las campañas electorales y la rendición de cuentas; en la segunda, se describen las reformas constitucionales y legales con las que se ha buscado fortalecer el régimen de financiación electoral y los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los candidatos y organizaciones políticas, para lo cual se incluye el contexto político en el que surgieron estos cambios normativos. Finalmente, tanto en la tercera, cuarta y quinta parte, se desarrolla la regulación sobre la financiación de las campañas electorales, la rendición de cuentas y el régimen sancionatorio, respectivamente, lo cual se complementa con los conceptos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral y las reglas desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que han servido de parámetro de interpretación.

Como aspecto metodológico para una mayor comprensión del documento, se debe tener en cuenta que en la medida que se va desarrollando cada uno de los temas, se destacan los pronunciamientos administrativos del CNE como las reglas jurisprudenciales de la Corte.

2 ASPECTOS CONCEPTUALES Y PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En Colombia la **financiación de la política** comprende los recursos que son destinados para el funcionamiento y desarrollo de actividades de los partidos y movimientos políticos (permanente) y aquellos que son empleados para el desarrollo de las campañas electorales. En este sentido, se puede entender la **financiación de las campañas electorales** como los recursos económicos, o en especie, que utilizan los candidatos u organizaciones políticas que se enfrentan a algún evento electoral. Es importante precisar que esta financiación no solo se refiere a los procesos de elección popular, sino también a las campañas que se adelantan para obtener el sí, el no o la abstención en los mecanismos de participación ciudadana, tales como el referendo, plebiscito, consulta popular, entre otros.

El origen o fuente para la financiación puede ser **pública**, es decir a través de recursos que otorga el Estado a los candidatos que se inscriban ya sea por un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. Esta a su vez se subdivide en directa o indirecta. La **financiación directa** se refiere básicamente al otorgamiento de sumas de dinero, previamente establecidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para solventar los gastos de las campañas; en esta categoría se encuentra:

i) **Reposición por voto** (Ley 1475 de 2011, artículo 21), a través del cual se reponen los gastos en los que incurrió el candidato durante la campaña electoral, teniendo en cuenta los votos válidos obtenidos dentro de un determinado porcentaje de votación.

ii) **Anticipo** (Ley 1475 de 2011, artículo 22), con el cual los candidatos inscritos pueden solicitar hasta el 80% de la financiación estatal para las consultas o las campañas electorales¹.

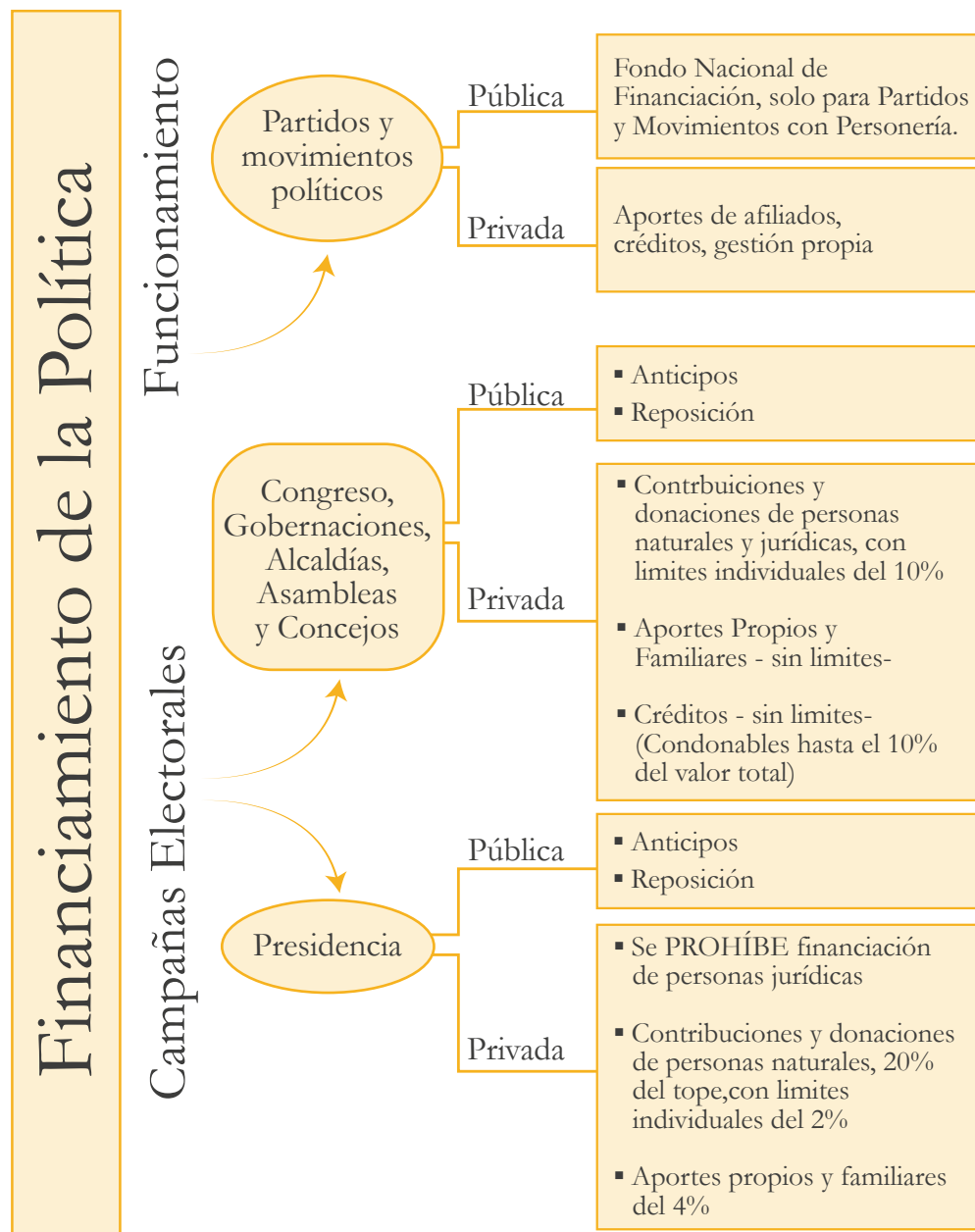
De otro lado, la **financiación indirecta**, consiste en otorgar beneficios que van más allá de los recursos económicos. Esta categoría en algunos países se ve reflejada en exención de impuestos y en Colombia se materializa mediante la asignación de espacios gratuitos en televisión y radio.

En cuanto a la **financiación privada**, la Ley 130 de 1994, permitió las contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, así mismo, en la Ley 1475 de 2011 se definieron las fuentes de financiación entre las que se encuentra: los aportes que provengan de los candidatos, las

¹En el siguiente capítulo se detallaran los requisitos y reglas para acceder a ambos mecanismos de financiación

contribuciones de particulares, los créditos, entre otros. Es importante tener en cuenta que para el caso de las campañas presidenciales está prohibida la financiación que provenga de personas jurídicas.

Gráfica 1. Estructura del financiamiento de la política en Colombia.



Fuente: Elaboración propia, MOE.

Otro aspecto a tener en cuenta dentro del proceso electoral es la **rendición de cuentas**. Mediante este mecanismo se busca que los candidatos a algún cargo de elección popular informen ante la autoridad electoral competente (CNE) sobre: *i) el origen* de los recursos que emplearon durante la campaña; *ii) el monto*, es decir la cantidad de dinero que se invirtió en la campaña, especificándose el porcentaje de aporte de cada uno de los financiadores; y finalmente *iii) el destino*, que se puede entender como la ejecución final de los dineros tantos públicos como privados. Estos tres pilares de la rendición de cuentas se encuentran establecidos en la Constitución Política, y han servido de fundamento a la legislación desarrollada sobre este tema, así como a las múltiples resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral en virtud de su función de inspección y vigilancia.

El proceso de rendición de cuentas implica aspectos como la asignación de un responsable al interior de la campaña para registrar todos los ingresos y egresos, la presentación oportuna de informes en el que se refleje la manera en la que se invirtió tanto la financiación estatal como los aportes de privados, y la definición clara de las responsabilidades, por un lado de las organizaciones políticas que avalan, como también de los candidatos, cuando se demuestre el incumplimiento de la regulación sobre la financiación.

Sin embargo, para poder avanzar hacia procesos electorales más transparentes no solo basta con rendir cuentas sobre la cantidad de dinero invertida durante los comicios o los principales aportantes, también es necesario que dicha información sea pública y de fácil acceso a los ciudadanos, que se establezcan canales de comunicación efectivos entre las organizaciones políticas, la sociedad civil organizada y la ciudadanía.

2.1 Principios de la financiación de las campañas electorales y la rendición de cuentas

Evitar la injerencia indebida de algunas fuerzas económicas, la cooptación del narcotráfico, la corrupción y el clientelismo, son algunos de los fenómenos en los que se han fundamentado las distintas reformas constitucionales y legales en materia de financiación de las campañas. A su vez, estos eventos han llevado a la necesidad de exigir la rendición de cuentas por parte de los candidatos y organizaciones políticas. Estas exigencias no sólo son promovidas en Colombia sino también en otros países de Latinoamérica, así lo demuestran los estudios financiados por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA. En cada uno de esos estudios se ha señalado que el régimen de la financiación de las campañas electorales debe atender principios como el equilibrio y la transparencia.

En ese mismo sentido, en la Carta Democrática Interamericana (CDI) aprobada en el 2001 por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)², en el artículo 5 precisó que, para poder alcanzar el fortalecimiento de las organizaciones políticas, es necesario “prestar atención especial a la

²Tomado de http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

De igual forma, se puede apreciar que la Corte Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias (Sentencia C-089, 1994; C-1153, 2005; C-490, 2011), que todo el andamiaje del sistema político electoral colombiano debe respetar los principios de transparencia, pluralismo político e igualdad, en especial cuando se regulen asuntos sobre, la destinación de recursos para las campañas electorales, no solo para elegir candidatos a cargos uninominales o plurinominales, sino también para el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana.

En la sentencia C-141 de 2010, con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009³, la Corte Constitucional se refirió a estos principios en los siguientes términos:

• Transparencia en materia electoral

El principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados.

(...) En efecto, no se entendería que las campañas que apuntan a que el pueblo se manifieste por una determinada opción política, fuesen ajenas a los postulados de la transparencia, es decir, que pudiesen ser financiadas con toda suerte de recursos, sin importar sus orígenes lícito o ilícito, ni tampoco sus montos. (Corte Constitucional, C-141, 2010)

• Pluralismo político

Podemos definir al pluralismo político como el reconocimiento de diversas fuerzas ideológicas que pueden llegar a tener vocación de poder o representación. Para materializar este pluralismo, el sistema político electoral colombiano ha establecido distintas normas tales como la financiación pública y los topes máximos para los ingresos y gastos, sobre este tema la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Partiendo de la constatación de la coexistencia en un Estado Social de Derecho de diversas opciones ideológicas y políticas, igualmente válidas, las cuales plantean diferentes posturas entorno a la conducción de los asuntos públicos y de la sociedad; gozando además todas ellas de una presunción de validez, y descartando la posibilidad de obtener un consenso material (unanimidad) sobre todas y cada una de las cuestiones públicas, es preciso llegar a consensos procedimentales, es decir, acuerdos claros y transparentes encaminados a resolver los

³Mediante esta ley, se convocaba a referendo para que la ciudadanía se pronunciara sobre la posibilidad de permitir la reelección presidencial. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

conflictos sociales o, dado el caso, adoptar una determinada decisión política, con fundamento en la regla de las mayorías.

En este contexto, la fijación de topes individuales y globales a las campañas de los mecanismos de participación ciudadana apunta a garantizar que una determinada opción política, así llegue a ser la mayoritaria en un momento histórico determinado, no termine imponiéndose injustamente sobre otras concepciones políticas igualmente válidas. En otros términos, en un Estado Social de Derecho los recursos económicos que soportan un determinado proyecto político, instrumentalizado mediante un determinado mecanismo de participación ciudadana y cristalizado en una reforma constitucional, no pueden ser ilimitados por cuanto se atentaría gravemente contra el pluralismo político. Dicho de otra manera: el dinero no puede convertirse en el principal catalizador de un proceso de reforma constitucional (...) (Corte Constitucional, C-141, 2010)

3 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante cada proceso electoral la financiación de las campañas electorales se convierte en uno de los asuntos más espinosos y controversiales, por la opacidad que aún existe sobre el origen de los recursos que son destinados para estos procesos y el poco control que pueden realizar las autoridades electorales y judiciales. Este escenario se presenta muy a pesar de las reformas legales y constitucionales que se han discutido en Colombia, desde la Constitución de 1991, y que surgieron por las reconocidas denuncias de infiltraciones de dineros provenientes del narcotráfico a una campaña presidencial (1994) y la influencia de grupos armados ilegales en la política (parapolítica)⁴, en donde la financiación jugó un importante papel.

Sin embargo, estos no son los únicos hechos que conllevaron a realizar cambios en el sistema político electoral colombiano, y que tuvieron gran incidencia en el financiamiento de la política, especialmente en lo relacionado con las campañas electorales. De tal forma, en este capítulo se realizará un recorrido sobre las principales reformas electorales de carácter constitucional y legal que se han adoptado en Colombia desde la Constitución de 1991, explicando el contexto en el que surgieron y las situaciones que pretendieron remediar.

3.1. Aspectos previos a la Constitución de 1991

En 1985 se expidió la Ley 58⁵, la cual estableció el estatuto básico de los partidos políticos y se constituyó como el principal antecedente en materia de financiación de campañas electorales. En ella se regularon aspectos como la obligación que tienen los partidos de registrar libros de contabilidad; la rendición de informes sobre ingresos y gastos de las campañas; las fuentes de financiación y la fijación de topes de dineros a invertir durante la campaña, así como una serie de reglas sobre la financiación indirecta, específicamente sobre el acceso gratuito a los medios de comunicación estatal.

Esta ley se sustentó en gran parte en el reconocimiento tácito de la política como actividad privada, de allí la flexibilidad en las normas relativas al financiamiento privado y su reconocimiento como la principal fuente de ingresos para la actividad político electoral (Londoño, 2013). No obstante, muchos de los aspectos regulados en dicha ley han sido contemplados en reformas posteriores a la Constitución de 1991, en especial lo relacionado con la financiación privada y la obligación de presentar informes sobre la financiación electoral.

⁴Para entender los nexos entre grupos armados ilegales, narcotráfico y política se puede leer Y refundaron la patria De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano (López).

⁵Para entender el contexto en el que surgió esta ley y los principales problemas que tuvo que afrontar se puede leer Narcotráfico, financiación política y corrupción (Fernando Cepeda Ulloa) y Evolución del financiamiento político, un proceso incremental de reformas (Juan Fernando Londoño)

3.2. A partir de la Constitución de 1991

Con la Constitución Política del 1991, se le dio un valor constitucional a la financiación, no solo para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, sino también para las campañas de quienes se postulan para algún cargo de elección popular. En este sentido en la Constitución se señaló que “el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica” (Const., 1991, art.109).

La personería jurídica es el reconocimiento que adquieren los partidos y movimientos políticos, una vez alcanzan una serie de requisitos constitucionales o legales. Adquirir o mantener la personería jurídica los convierte en sujeto de derechos y obligaciones. Algunos ejemplos de derechos pueden ser: i) inscribir candidatos; ii) recibir financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas o campañas electorales.

Los requisitos para obtener la personería jurídica, establecidos en la Constitución Política, y que posteriormente fueron desarrollados por la Ley 130 de 1994⁶, eran poco exigentes. Con esta flexibilidad se atendió la voluntad del constituyente de abrir los escenarios de participación a nuevas fuerzas políticas distintas a los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador). De acuerdo al artículo 108 de la C.P. solo se les exigía (i) acreditar no menos de cincuenta mil firmas o (ii) haber obtenido en la elección anterior esa misma cifra en votos o (iii) haber alcanzado representación en el Congreso de la República (Const., 1991, art.108 original sin reformas; Ley 130, 1994, art.3).

En ese sentido, de acuerdo con el principio de pluralismo político, reflejado en el derecho de todo ciudadano a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, el constituyente amplió el beneficio de la financiación estatal para los movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postularan candidatos, siempre y cuando alcanzaran el porcentaje de votación que se estableciera en la ley. A su vez se determinaron reglas como: i) el monto máximo que podían invertir los candidatos en sus campañas; ii) la máxima cuantía para las contribuciones individuales, pues ambas quedaron sujetas a la reglamentación posterior que hiciera el legislador; y iii) la obligación de los partidos y candidatos de rendir cuentas públicamente sobre el volumen, origen y destino de los ingresos invertidos durante los comicios (Const., 1991, art.109).

Adicionalmente, en el artículo 110 (Const., 1991) se establecieron como fuente de financiación prohibida para partidos, movimientos o candidatos, las contribuciones que provengan de quienes ejerzan funciones públicas o cuando estos inducen a otros para que lo hagan. Dichas conductas serían castigadas con la remoción del cargo o la pérdida de investidura.

⁶Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales, entre otras disposiciones”

3.3. Ley 130 de 1994, el estatuto de partidos y movimientos políticos

Como se señaló previamente, el Constituyente dejó en manos del legislador la facultad de regular ciertos temas sobre la financiación de las campañas electorales, sobre este tránsito en la reglamentación y sus principales vicisitudes, Restrepo (2011) destaca lo siguiente:

Entre 1991 y 1994 tuvieron lugar tres procesos electorales, congreso 1991, elecciones regionales 1992 y congreso 1994; para los dos primeros, el Estado asumió la financiación parcial de las campañas y el Gobierno reglamentó lo atinente al monto, oportunidad y forma de pago de los recursos de reposición y para el último, fue expedida la Ley 84 de 1993 que contenía normas electorales y reglamentaba lo relacionado con la financiación de partidos y campañas. Inmediatamente después de la realización de dicho certamen fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por no haber seguido el trámite que corresponde a una ley estatutaria. (p. 186)

Esta situación llevó a que en 1994 se expidiera la Ley 130 o Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos, cuyas normas desarrollaron de manera amplia los temas sobre la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales. Especialmente en esta reforma legal se introdujeron elementos esenciales para la rendición de cuentas, de los cuales se destaca:

- I. Financiación directa de las campañas mediante el sistema de reposición de gastos por voto válido para candidatos que se presentaran a las elecciones Presidenciales, al Congreso de la República y de autoridades locales (Ley 130, 1994, art.13).
- II. Financiación indirecta, a través de la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, la cual es reglamentada por el Consejo Nacional Electoral. Esta autoridad determina aspectos como el número y duración de los espacios (Ley 130, 1994, art.25) y la franquicia postal durante los seis meses anteriores a las elecciones, para el envío de correos nacionales (Ley 130, 1994, art.31).
- III. En cuanto a la financiación privada, la Ley establece que los candidatos podrán invertir para las campañas: i) ya sea de su propio capital o bienes; ii) el de la familia o iii) de contribuciones de particulares. Sin embargo se determina que estos recursos no podrán sobrepasar los toques fijados por el CNE so pena de no recibir los dineros provenientes de los fondos estatales, ligado a multas que puede establecer el CNE. (Ley 130, art.14). Esta disposición guarda estrecha relación con la fijación de toques de la que habla el artículo 109 de la Constitución, señalado anteriormente.

Con las anteriores normas, en las que se promueve la financiación pública y privada, se buscó fortalecer el sistema mixto en la financiación de las campañas electorales y establecer algunos controles sobre el origen privado y determinar criterios para el otorgamiento de recursos de carácter público. Sobre la finalidad de estos últimos, la Corte Constitucional precisó:

(...) La razón de ser de la ayuda financiera (pública)- que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política -, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general. (Corte Constitucional, Sentencia C- 089 de 1994)

Como lo señaló el Máximo Tribunal Constitucional, la contribución de dineros de origen estatal, regulada mediante la Ley 130 de 1994, buscaba minimizar el dominio de los intereses privados sobre la política. Sin embargo, autores como Londoño (2013) señalan que:

El sistema de reposición de votos no tuvo mayor impacto práctico, pues los candidatos tuvieron la necesidad de seguir buscando el financiamiento privado para las campañas, debido a que el dinero de apoyo del Estado es posterior al certamen electoral. La falta de incidencia en el proceso electoral mismo llevó este sistema a convertirse en una especie de subsidios ex post para premiar el éxito electoral (los que más votos sacaban). El sistema de reposición de votos no logró remediar esta situación, toda vez que los candidatos debían buscar fuentes particulares para financiar todo el proceso electoral, por lo cual accedían a las presiones de los grandes grupos económicos o la filtración de fuentes ilegales.

Por último, uno de los avances de esta Ley, fue reglamentar la publicidad y rendición de cuentas, en atención al artículo 109-3 de la Constitución, mediante el cual se obligó a las organizaciones políticas y también a los candidatos independientes, a rendir informe sobre el origen, monto y destino de los ingresos utilizados para esos fines. En ella se determinaron aspectos como límites temporales para la rendición de cuentas, categorías mínimas sobre las cuales informar y las clases de gastos.

3.4. Acto legislativo 01 de 2003.

Antecedentes de la primera reforma político electoral

La flexibilidad para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos pudieran acceder a la personería jurídica, y por ende a la financiación estatal de las campañas, llevó a que, como lo afirma Beatriz Franco-Cuervo (2006), “agrupaciones que obtuvieron personería se especializaran en expedir avales para garantizar —a través de la suma de las partes—, los votos suficientes para conservarla o, en el mejor de los casos, con el fin de obtener reposición de gastos de campaña y financiación para el partido” (p. 18). De tal forma, a dicha situación de proliferación de organizaciones políticas, se les conoció como “empresas electorales”. Eduardo Pizarro (2002) las define como:

La expresión en el plano electoral de las facciones personalistas que, en su sumatoria de representaciones fragmentadas, conforman un conjunto heterogéneo que todavía se llama partido (Liberal o Conservador, con mayúsculas). También son el instrumento de expresión electoral de múltiples movimientos o micro-partidos no adscritos a los partidos tradicionales para ingresar el juego político-electoral. (p.5)

Debido a la dispersión de partidos políticos, el Estado no pudo hacer un seguimiento efectivo a los recursos que ingresaban a la campañas políticas, los cuales en su mayoría eran de origen privado, pese a que la Constitución los obligaba a rendir informes sobre el origen, monto y destinación de sus recursos, como mecanismo para prevenir el ingreso de dineros de origen ilegal, muy recurrentes durante este periodo. La debilidad del esquema de financiamiento quedó demostrada con el estallido de los mayores escándalos de relaciones entre política y criminalidad: el proceso 8 mil, durante el gobierno de Ernesto Samper y el escándalo de la parapolítica durante el segundo gobierno de Alvaro Uribe (Londoño, 2013, p.303).

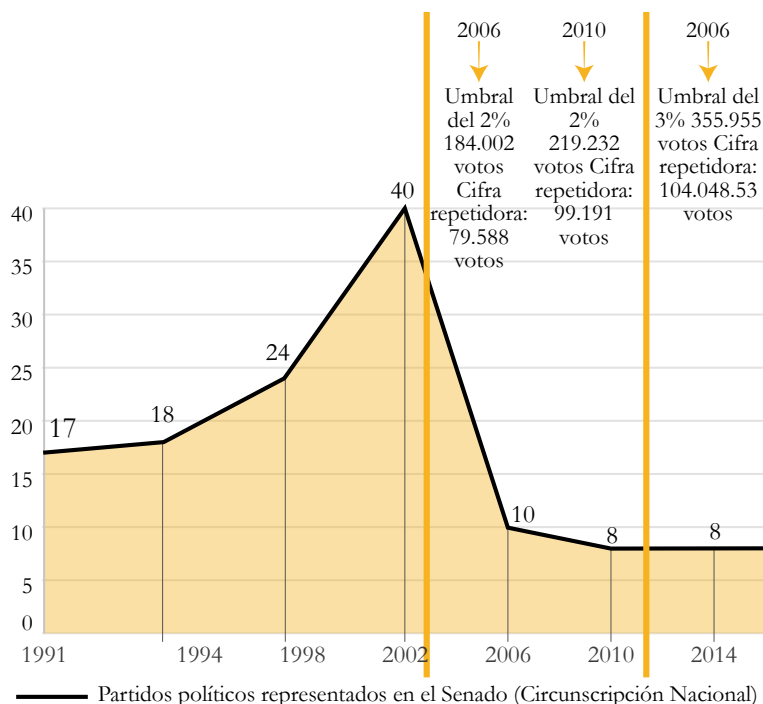
Después de varios intentos de reforma política, con los cuales se buscó solucionar algunas de la problemáticas anteriormente mencionadas, en el 2003 se expide el Acto Legislativo 01, orientado a fortalecer las organizaciones políticas⁷. Por lo tanto, la primera medida que se adoptó fue modificar el requisito para que los partidos y movimientos políticos pudieran obtener la personería jurídica, pasando de la exigencia de 50.000 firmas, y la representación en el Congreso, a establecerse que solo tendrían personería aquellas organizaciones políticas que alcanzaran una votación no inferior al 2% (umbral) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (Const., 1991, art.108) y se prohibió la presentación de varias listas de candidatos por un solo partido político.

Umbral es la cantidad mínima de votos validos para que los candidatos tengan la posibilidad de acceder a las corporaciones de elección popular. Las listas que no superen el umbral mínimo de votación no serán tenidas en cuenta para la asignación de curules. Para el caso de las circunscripciones de minorías, no se aplica la regla del umbral, para ellos solo bastará con que obtengan representación en el Congreso.

Desde lo cuantitativo, indiscutiblemente esta medida tuvo efectos reales en la disminución progresiva de partidos. Por ejemplo, en la gráfica No. 2 se observa el número de partidos con representación en el Senado, en donde se pasó de 40 organizaciones políticas en el 2002 a ocho (8) en el 2014. En cuanto a lo cualitativo, algunos académicos han manifestado que esta reforma incidió notoriamente en el fortalecimiento de los partidos y movimiento políticos. En todo caso, la reducción de partidos permitió que las autoridades electorales pudieran realizar un mayor seguimiento y control frente a distintos temas, entre ellos la financiación.

⁷También se puede leer Reforma electoral en Colombia, Humberto de la Calle (pag.391) en Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007, Universidad Nacional Autónoma de México –IDEA Internacional, México 2008.

Gráfica 2. Número de partidos políticos con curules en el Senado 1998-2014, umbrales electorales y cifra repartidora



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y CNE; Cálculos: MOE

Otro de los aspectos sobre financiación de campañas que contempló la reforma del 2003 son:

- I. Ampliación del sistema de reposición por voto válido, pasando no solo de las campañas para proveer algún cargo de elección popular sino también para las consultas populares internas de las organizaciones políticas.
- II. Incremento de la cuantía para financiar las campañas electorales, el cual sería por los menos tres veces a la reportada entre el período 1999- 2002. Con esta medida se buscó inyectar mayores recursos del Estado como estrategia para mermar la infiltración de dineros de origen ilegal o altas contribuciones de privados que comprometían la independencia de los candidatos una vez electos.

Con el ánimo de fortalecer la democracia interna de los partidos, se establecieron las consultas populares internas, a través de las cuales se pueden adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

- III. Se determinó que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, sería sancionada con la pérdida de investidura o del cargo.

Finalmente, se podría entender que esta reforma significó avances significativos en el fortalecimiento de las organizaciones políticas, o por lo menos frenó lo que en su tiempo se conoció como empresas electorales; sin embargo en temas de financiación fue poco lo que se logró para blindar las campañas electorales de la injerencia del narcotráfico o de los grupos armados ilegales.

3.5 Acto Legislativo 02 de 2004, reelección presidencial y Ley 996 de 2005, garantías en la contienda presidencial

En el año 2004 se aprobó la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial y se dejó sujeto a regulación estatutaria aspectos como garantías a la oposición, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hicieran uso del espectro electromagnético y financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, entre otros. Con dichos aspectos se dio origen a la Ley 996 de 2005, también llamada Ley de Garantías, con la cual se buscó generar espacios de igualdad, equidad y transparencia en la contienda presidencial, toda vez que el diseño electoral e institucional no estaba preparado para que un Presidente de la República -quien tiene a su disposición el manejo de recursos estatales, capacidad burocrática y gran influencia en el sector privado- pudiera aspirar a la reelección.

Como mecanismo para generar mayor igualdad en el proceso electoral, el legislador determinó que los candidatos a la Presidencia de la República podían acceder a la financiación previa o anticipo, con lo cual las campañas podían obtener mayor solvencia económica y, por lo tanto, se apartaban del dominio de intereses de las fuerzas económicas, quienes encontraban en las elecciones el escenario perfecto para imponerse y transar con los políticos.

Otro de los aspectos que se destacan de esta Ley 996 son los límites a las contribuciones de personas naturales y la prohibición de contribuciones de personas jurídicas a las campañas. En cuanto al sistema de rendición de cuentas, esta ley introdujo disposiciones en las que se exigía la presentación y radicación de libros de contabilidad y soportes que debían ser registrados ante la organización electoral al momento de la inscripción del candidato. De igual forma, se estableció el Sistema de Auditoria, como estrategia para garantizar el adecuado control de los ingresos y gastos de las campañas presidenciales.

3.6. Acto legislativo 01 de 2009

Las distintas reformas constitucionales y legales promovidas, enunciadas hasta el momento, tenían como propósito generar mecanismos para impedir el ingreso de fuertes sumas de dinero que desviarían los fines democráticos de las elecciones populares. Por tal razón, se implementaron fórmulas como límites a las contribuciones privadas, mayores recursos por parte del Estado, sistemas de rendición de cuentas y topes en las campañas electorales.

Sin embargo, en el 2005, aun cuando el Estado se lograba reponer del escándalo del proceso 8.000, investigaciones académicas revelaron lo que para muchos, desde el tiempo de Pablo Escobar, era conocido: la infiltración del paramilitarismo en las más altas esferas de representación popular local y nacional, fenómeno conocido como la parapolítica, sobre el particular López (2009) señaló:

En 2002, los congresistas electos con apoyo del narco paramilitarismo obtuvieron el 34% de las curules y más de dos millones de votos, equivalentes al 25% de la votación de Senado. Ocho de cada diez de esos congresistas entraron a hacer parte de la coalición del Presidente Uribe y cogobernaron con él desde entonces. En 2006, casi todos los congresistas de la parapolítica se reeligieron y mantuvieron la misma proporción y representatividad dentro de la coalición de gobierno (p.9).

Esta cooptación del Estado, como se le ha llamado en múltiples investigaciones, se materializó, en gran medida, a través de pactos celebrados entre el 2001 y el 2003⁸ por paramilitares y políticos, en los que los primeros aseguraban caudal electoral y financiación de las campañas, mientras que los segundos otorgaban cuotas burocráticas o contratación para mantener la estructura criminal. Dicha situación debilitó a las organizaciones políticas, las cuales ante el desprestigio y las críticas que venían desde la sociedad civil, no encontraron otra salida que aprobar un régimen de responsabilidad política, en el año 2009, aplicable a los partidos y movimientos políticos, así como a sus directivos.

Por lo tanto, en el acto legislativo 01 de 2009 se determinó que los partidos y movimientos políticos deberían responder, entre otras causales, por violar o contravenir las normas sobre su organización, funcionamiento y financiación. Las sanciones podían ir desde multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica (Const., 1991, Art.107).

Con relación a la financiación de campañas electorales, se destaca la constitucionalización de los anticipos y por lo tanto la ampliación de esta regla para todos los procesos electorales, incluyendo las consultas populares internas (Const., 1991, art.107). Con esta medida se aumentó la participación de los recursos estatales en las campañas.

Otro aspecto a tener en cuenta es el aumento del umbral para mantener la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, pasando del 2% al 3% con la nueva reforma (Const., 1991, art.108). Este nuevo requisito quedó vigente a partir de las elecciones de 2014. Finalmente se establecieron dos fuentes prohibidas para la financiación: las que provinieran de personas naturales o jurídicas extranjeras y las que tuvieran fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

3.7. Resumen de las reformas constitucionales

Hasta este punto llega el análisis de las reformas constitucionales que contemplaron aspectos sobre la financiación de campañas, por lo cual en el siguiente cuadro se resumen las principales características de cada uno de los actos legislativos.

⁸Pacto de Ralito, 2001; Pacto de Casanare, 2003; Pacto de Chivolo, 2000; Pacto de Pivijay, 2006. Tomado de <http://www.verdadabierta.com/politica-legal/parapoliticos/2595-la-para-politica-sp-764685506>

Tabla 1. Cuadro resumen del desarrollo constitucional de la financiación de campañas.

DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE FINANCIACIÓN POLÍTICA				
ASPECTOS A TRATAR	CONSTITUCIÓN ORIGINAL	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003	ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009
FINANCIACIÓN (Const.,1991, art.107; art.109)	Contribución del Estado a funcionamiento y campañas de partidos y movimientos con personería jurídica.	El Estado concurrirá a la financiación de partidos y movimientos con personería jurídica de conformidad con la ley.	Para presidencia: financiación preponderantemente estatal	Campañas financiadas parcialmente con recursos estatales de acuerdo a % de votos.
	Contribución del Estado a funcionamiento y campañas de las demás, de acuerdo a porcentaje de votación que señale la ley.	Las campañas serán financiadas mediante el sistema de reposición de votos tanto para campañas, como consultas populares.		Posibilidad de financiación previa - reposición de votos-
LIMITACIONES (Art.109 C.P.) (Const., 1991, art.109)	Configuración legislativa para topes de gastos y límites de contribuciones individuales.			
RENDICIÓN DE CUENTAS (Const., 1991, art.109)	Sobre volumen, origen y destino.			
PROHIBICIONES (Const., 1991, art.109; art. 110)	A quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones o inducir a otros a que lo hagan, salvo excepciones de ley.			Recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras.
				Financiación privada no podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
SANCIONES (Const., Art.107; art. 109)		Violación de topes será sancionada con pérdida de investidura o del cargo. Otros efectos a la ley.		Partidos y Movimientos Políticos responden por violación a normas de financiación.
				Partidos y Movimientos Políticos, así como directivos responden por avalar candidatos con vínculos con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico.
REGULACIÓN (Const., art. 265)	El Consejo Nacional Electoral, vela por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos			
	El Consejo Nacional Electoral, distribuye los aportes de financiamiento			

Fuente: Constitución Política, artículos 107,109, 100 y 265, Elaborado por la MOE

- **Ley 1475 de 2011, reglamentación de la reforma política de 2009.**

A través del acto legislativo 01 de 2009, se dejó en manos del legislador la regulación mediante ley estatutaria de los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los partidos. Sin embargo solo hasta el 2011 se sancionó la Ley Estatutaria 1475. Esta reforma política se sustenta en los principios de participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, transparencia y moralidad, los cuales deben ser atendidos por los partidos y movimientos políticos, frente a la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas. De tal forma, se estableció un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos, así como para los directivos, que violen o contravengan las normas que rigen cada organización, funcionamiento o financiación. Como faltas sancionables en temas de financiación se encuentra:

- I. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.
- II. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.

De otro lado, se determinaron taxativamente las fuentes de financiación de carácter público y privado para las campañas electorales, estableciéndose criterios para el otorgamiento de los anticipos y reposición de gastos por voto válido. A su vez, se señalaron los límites a las contribuciones privadas y a los montos de las campañas. Así mismo, se ampliaron las fuentes de financiación prohibida, en ellas se incluyeron:

- I. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
- II. Las contribuciones anónimas.
- III. Las contribuciones de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
- IV. Las contribuciones que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado, en más de un cincuenta por ciento, por contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

Finalmente, en cuanto al proceso de rendición de cuentas, la Ley contempló requisitos para la administración de recursos y la presentación de informes, los cuales serán detallados en los siguientes capítulos.

4 FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En esta sección se hará una descripción de las normas que regulan la financiación de las campañas electorales, sus fuentes, principales requisitos para acceder a la financiación del Estado y aspectos relacionados con la financiación prohibida. Como aspecto metodológico, para una mayor comprensión del documento, se debe tener en cuenta que a medida que se desarrolla cada uno de los temas del presente capítulo se destacan los conceptos del Consejo Nacional Electoral y pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Adicionalmente, para guiar mejor al lector algunos pasajes, citas y referencias, fundamentales para cada sección abordada, se encuentran en cursiva con el objetivo de resaltar la regla aplicable.

4.1 Fuentes de financiación de las campañas electorales

Diversos estudios sobre financiación de las campañas electorales y la Corte Constitucional, en su jurisprudencia sobre este tema, han señalado que al regularse aspectos sobre las fuentes privadas y públicas de la financiación estatal se busca “fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, así como hacer efectivos los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad pública en el marco de un Estado Constitucional de Derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-490, 2011)

Las fuentes de la financiación tanto pública como privadas para la financiación de las campañas electorales se encuentran establecidas en la Ley 1475 de 2011, artículo 20, el cual de conformidad con lo señalado en el artículo 109 de la Constitución Política, extendió el derecho de acceder a la financiación pública no solo para aquellos candidatos avalados por algún partido o movimiento político con personería jurídica sino también para los inscritos a través de un grupo significativo de ciudadanos. En este sentido, la Corte Constitucional en la revisión previa de constitucionalidad de la mencionada Ley, retomó algunos de los argumentos expuestos en la Sentencia C-020 de 1993,⁹ en la que precisamente se concluyó que limitar la financiación Estatal solo para los candidatos que se inscribieran por un partido político con personería jurídica sería darle un trato desigual a aquellos que aspiren o se inscriban en una organización que no cumpla con dicho requisito. En esa ocasión la Corte puntualizó:

⁹Con ocasión del estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2a. de 1992 (artículos 1º y 8º), en cuanto al tema de financiación, en donde el actor estimaba que el artículo 8 no concordaba con el artículo 109 constitucional, porque a su juicio solo los partidos o movimientos políticos con personería jurídica tendrían derecho a ser financiados por el Estado.

El sistema político –electoral colombiano, en cumplimiento del principio de pluralismo político, extiende el derecho a la financiación estatal a los candidatos que sean avalados por un grupo significativo de ciudadanos.

(...) que es conforme con la Carta el hecho de que la norma acusada permita la financiación de los partidos y grupos políticos que incluso carezcan de personería jurídica, ya que ella tiene por destinatario al titular de los derechos políticos, a saber: el ciudadano y las formaciones sociales que expresan y viabilizan los derechos políticos. Estas últimas pueden ser, a su vez, de dos clases: partidos y grupos políticos con personería jurídica o bien los movimientos sociales sin personería jurídica (...). (Corte Constitucional, Sentencia C -020, 1993).

4.1.1. Financiación pública de las campañas

La financiación estatal de las campañas se materializa a través de anticipos y reposición por voto válido. De tal forma, a continuación se explicaran las principales características de dos de los principales mecanismos.

4.1.1.1 Sistema de anticipos dentro de la financiación de campañas

El sistema de anticipos dentro de la financiación de las campañas electorales favorece la igualdad entre los candidatos.

El sistema de financiación previa, favorece el principio de igualdad, y favorece sobre todo a las organizaciones políticas pequeñas o minoritarias, por cuanto la financiación es previa e igualitaria para todos ellos, sin perjuicio de que posteriormente a la elección se realice el descuento respectivo relativo al porcentaje de votación obtenido, o la devolución del dinero, según el caso. (Corte Constitucional, Sentencia C-490, 2011)

(...) es posible afirmar que la financiación estatal a través del método de anticipos favorece los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico, (...) ya que garantiza la posibilidad de una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo cual coadyuva a promover la pluralidad política en los procesos democráticos. (Corte Constitucional, Sentencia C-141, 2010)

Tabla 2. Aspectos generales para la solicitud de anticipos.

¿Quiénes tienen derecho a los anticipos?	Cualquiera de las siguientes organizaciones, siempre y cuando inscriban candidatos para las elecciones nacionales o locales: • Partidos y movimientos políticos (Representante legal). • Grupos significativos de ciudadanos (integrantes del grupo promotor). • En caso de coaliciones, en el acuerdo de coalición debe indicarse quién es el responsable de la solicitud.	
¿Hasta cuanto se puede solicitar por anticipo?	Por anticipo se puede solicitar hasta el 80% de la financiación estatal para las consultas o de las campañas electorales. La solicitud se hace ante el Consejo Nacional Electoral.	
¿Cuáles son los criterios para otorgar los anticipos?	a. Regla general: disponibilidad presupuestal.	
	b. Reglas especiales:	
	1. Si ya participó. Valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación. Se actualiza con base al IPC.	2. Si no ha participado. Se tiene en cuenta el menor valor pagado de reposición para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.
Requisitos para la entrega	1. La póliza o garantía debe ser aprobada. 2. Se entregan dentro de los cinco (5) días siguientes al a inscripción del candidato.	
¿Cuáles son los efectos de los anticipos frente a la reposición por gastos de campaña?	El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de la campaña.	

Fuente: Ley 1475 de 2011, artículo 22, elaborado por la MOE

Características de la póliza o garantías para acceder al anticipo

Con relación al tema de constitución de pólizas o garantías para respaldar la financiación estatal de las campañas electorales, la Corte Constitucional estimó lo siguiente:

Las pólizas o garantías de seriedad en el sistema electoral tienen como finalidad proteger los recursos del Estado, a los cuales se acceden mediante el mecanismo de anticipo.

Se trata de un mecanismo proporcionado y adecuado para asegurar la devolución de los recursos públicos, que permite la destinación de los mismos para el financiamiento de las elecciones en condiciones de igualdad electoral, pero a la vez garantiza que los recursos públicos no serán distraídos ni invertidos en campañas poco serias. (Corte Constitucional, Sentencia C-1153, 2005)

El Consejo Nacional Electoral a través de la Resolución No. 1646 de 2015¹⁰, precisó el objeto y alcance de la póliza:

¹⁰Por el cual se regulan los aspectos relativos a los anticipos de la financiación estatal para las elecciones locales del 25 de octubre de 2015”

Asegurar la devolución de los recursos de financiación a que se refiere el artículo 22 de la Ley 1475 de 2011, en el evento en que por cualquier circunstancia, como renuncia o retiro del candidato, revocatoria de inscripción, violación de topes, no presentación de cuentas, ausencia de sistema de auditoría interna o no alcanzar la votación mínima para obtener el derecho a financiación, no se obtuviere el derecho a la financiación estatal. Igualmente garantizará el pago del saldo pendiente cuando el valor de la reposición resulte menor que el anticipo entregado.

La Corte Constitucional, en la Sentencia anteriormente señalada, en la cual estudió la constitucionalidad de la Ley 996 de 2005, también llamada ley de garantías, declaró la inexecutable del inciso final del artículo 11. Dicho artículo establecía que en caso de que el candidato Presidencial no obtuviera el porcentaje de votos válidos (4%) para acceder a la financiación pública, y por tal razón la póliza o garantía debía hacerse efectiva, el Estado podía repetir contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se registrarán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña. El argumento de la Corte fue el siguiente:

En efecto, si la póliza o garantía debe ser expedida a favor del Estado por una entidad financiera privada, no existe razón para que en caso de que ella se haga efectiva, el Estado repita contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial. Ciertamente, lo que procedería sería que la entidad financiera privada, y no el Estado, repitiesen en contra de estas personas jurídicas o privadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-1153, 2005)

Tabla 3. Causales y términos por los que se hace efectiva la póliza.

	Causales	Termino
La póliza se hace efectiva en los siguientes casos: Ley 1475 de 2011, artículo 22.	1. Si no se obtiene derecho a la financiación estatal por: • No alcanzar la votación mínima. • Renuncia o retiro del candidato. • Revocatoria de inscripción. • Violación de topes. • No presentar cuentas.	El beneficiario del anticipo tiene un plazo de tres meses siguientes a la declaratoria de la elección para devolver el dinero que obtuvo por anticipo.
	2. Si el valor del anticipo es superior al valor de la financiación estatal que le corresponde al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos.	Se debe pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección.

Fuente: Ley 1475 de 2011, artículo 22, elaborado por la MOE

El anticipo contractual establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública), no puede asimilarse al anticipo estatal para la financiación de las campañas electorales

(...) es claro que el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, se aplica i) a los contratos y ii) de las entidades públicas, que no es el caso de la financiación estatal previa de las campañas electorales, en virtud a que como su nombre lo indica ésta última es una parte del mecanismo mediante el cual el Estado contribuye a la realización de las campañas electorales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Política y propendiendo por el principio de igualdad electoral, para que los aspirantes a la Presidencia de la República tengan condiciones financieras equitativas, según lo precisó la H. Corte Constitucional en sentencia C-1153 de 2005, citada en la consulta.

Aunado a lo anterior debe considerarse que la novísima figura de la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, introducida por la Ley 996 de 2005, tiene como destinatarios a los candidatos inscritos por partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida y por grupos significativos de ciudadanos, que cumplan los requisitos mínimos previstos en el artículo 10; deviene de lo anterior que estos candidatos carecen de la condición de “entidades públicas” en los términos definidos en el literal a) del artículo 2º de la Ley 80 de 1993 (...).(Sánchez de Alfonso, Celia, Concepto 1824, 2006).

En el evento que los dineros que se reciben por concepto de financiación Estatal previa generen rendimientos financieros, estos deben incluirse dentro del informe de ingresos.

El artículo 15 de la Ley 996 de 2005, dispone que los recursos de las campañas presidenciales se reciben y manejan a través de una cuenta única y exclusiva para tal objeto, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de las mismas campañas, norma que analizada en conjunto con el régimen de financiación de las campañas electorales, no prevé la posibilidad de invertir los dineros públicos recibidos como anticipo estatal previo, para la generación de rendimientos financieros, puesto que, se reitera, tienen destinación específica.

Pero en el evento que los dineros recibidos como financiación previa estatal llegaren a producir rendimientos financieros, el tratamiento contable se encuentra solucionado en el Decreto 2649 de 1993, como INGRESOS, en tanto generan un incremento patrimonial a la campaña electoral y por lo tanto deben incluirse en los informes de las cuentas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 130 de 1994, en el artículo 20, que incluye entre la categoría “INGRESOS” que deben consignarse al rendir cuentas, en el literal c), los rendimientos de las inversiones. (Ibíd.)

4.1.1.2. Reposición por voto válido

El artículo 21 de la Ley 1475 de 2011 establece el sistema de reposición de gastos por votos válidos, al cual podrán acceder los partidos y movimientos políticos y los grupos de ciudadanos que inscriban candidatos. Este mecanismo está ligado a superar unos porcentajes de votación, los cuales varían según el tipo de elección (corporaciones públicas o cargos uninominales), como a continuación se observa:

- Corporaciones públicas: (Senado de la República, Cámara de Representantes, Concejos Municipales y Distritales y Asambleas departamentales) cuando la lista obtenga una votación correspondiente al cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
- En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Votos válidos: aquellos depositados a favor de las listas –en las elecciones a corporaciones públicas-, por candidatos –en las elecciones a cargos uninominales- y los votos en blanco. De esta cuenta se excluyen los votos nulos y las tarjetas no marcadas.

$$\text{Votos válidos} = \text{votos por listas} + \text{votos en blanco}$$

Una vez superado el porcentaje de votación, el Consejo Nacional Electoral tiene en cuenta otros requisitos para la materialización del derecho a la reposición, señalados en los artículos 12 y 13 de la Ley 130 de 1994, tales como:

- (i) La acreditación de gastos electorales.
- (ii) La presentación oportuna del informe de ingresos y gastos de campaña.
- (iii) El monto máximo de gastos electorales fijados por el C.N.E.
- (iv) Contar con un sistema de auditoría.

Igualmente, es importante destacar lo siguiente:

1. En ningún momento se podrán reponer gastos superiores a lo realmente gastado durante la campaña electoral.
2. No se pueden reponer gastos por voto depositado que superen los topes máximos de financiación. Sobre el particular el Consejo Nacional Electoral señaló lo siguiente:

(...) La financiación de las campañas políticas no podrá superar los topes máximos fijados por esta Corporación, incluyendo los aportes estatales a los mismos, en la medida que no tendría sentido fijar unos límites a tal financiación, para luego por vía de reposición de votos desconocerlos, lo que equivale a decir, que la reposición por voto depositado, encuentra su límite en lo topes ampliamente comentados, es decir, no es un derecho de carácter absoluto. (...) Es menester concluir, que no podrá haber financiación estatal por concepto de reposición por votos depositados que supere los topes máximos a invertir en cada campaña y fijados por el Consejo Nacional Electoral, aun en el caso que el número de votos obtenidos por determinado candidato supere al momento de establecer la reposición el valor establecido, caso en el cual el valor de reposición será hasta ese monto, con la salvedad que deberá examinarse cada caso en concreto. (Gil de la Hoz, Pablo, Concepto 2546, 2007)

Finalmente, para calcular la reposición se tiene en cuenta solo el número de votos válidos recibidos por el candidato o la lista y se multiplica por el valor previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral.

Formula de reposición: Reposición de votos= Votos válidos X Valor fijo.

RESOLUCIÓN CNE 0130 DE 2015 REPOSICIÓN DE VOTOS PARA GOBERNACIONES, ALCALDÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONSEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES	
Reposición de voto válido para Gobernador y Asambleas departamentales.	\$ 3.012
Reposición de voto válido para Alcalde y las listas para Concejos Municipales y Distritales	\$ 1.815

Fuente: Ley 1475 de 2011, artículo 22, elaborado por la MOE

Es importante destacar que **los ediles no tienen derecho a la reposición de gastos por voto válido**, en atención a lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 y lo señalado por el Consejo Nacional Electoral en el concepto 12068 (Ballesteros, Carlos, 2012).

Mecanismos para la distribución de los recursos por concepto de reposición por voto válido

Una vez cumplidos los requisitos anteriormente señalados, el Consejo Nacional Electoral entregará los recursos por concepto de reposición por voto válido, de la siguiente manera:

1. A los partidos y movimientos políticos

Estos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos, de acuerdo al artículo 13 de la Ley 130 de 1994.

Cuando la ley señala que la reposición debe hacerse “a través de los partidos” reconoce implícitamente que no es el partido el destinatario de la misma, sino un intermediario

Adviértase que cuando la ley señala que la reposición debe hacerse “a través de los partidos” reconoce implícitamente que no es el partido el destinatario de la misma, sino un intermediario, apenas lógico si se tiene en cuenta que es en sus listas en donde se aglutinan sus candidatos; que es el partido quien los avala, es decir, quien entrega a la sociedad garantía de sus calidades morales; pero el destinatario de la reposición es, en últimas, el candidato, directo encargado de recaudo de contribuciones y realización de gastos de su campaña. (Consejo Nacional Electoral, Res. 222, 2012; Vives, Concepto 13146, 2012).

Los partidos políticos pueden obtener un porcentaje de la reposición por voto válido a la que tienen derecho sus candidatos, según lo establezcan en los estatutos de la organización política

Razonable es que el partido, elemento de cohesión en torno a principios, ideas y programas afines a sus afiliados y simpatizantes, estructura orgánica sobre la que se cimienta la permanente lucha por el acceso al poder público, se haga participe en alguna proporción de esa reposición, puesto que también el papel que ejerce alrededor de las campañas tiene costos económicos (...) Pero no quiso el legislador determinar con

precisión cuanto podía aprovechar las organizaciones políticas de esta financiación, sino que respetando una órbita amplia permite que los estatutos de ellas lo hagan. (Ibíd.)

2. A los candidatos independientes

Cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los recursos por reposición de votos, en el caso de candidatos independientes deberán ser entregados directamente al candidato y no al Grupo Significativo de Ciudadano.

La ley prevé de manera expresa que la suma por reposición de gastos de campaña cuando se trate de candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos, le debe ser entregada por parte de la organización electoral “al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe”, lo cual permite concluir por virtud de la norma, que la disposición de estos recursos se trasmite al candidato como titular del derecho o a quien el domine (...) El Estado por conducto del fondo de dineros públicos adscritos al Consejo Nacional Electoral repone los valores económicos invertidos por el candidato en la respectiva campaña electoral, y una vez cursado el trámite para su reconocimiento, estos recursos entrarán a formar parte del patrimonio de la persona natural que fungió como candidato.

(CNE, Concepto 2212, 2013; M.P. Cepero, Concepto 1790, 2013)

3. Para el caso de coaliciones

Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos (Ley 130, 1994, art.13).

De igual forma, la Ley 1475 de 2011, artículo 29 parágrafo 1, señala que: “Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos;(…), el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos”.

Si una organización política no incurrió en gastos durante la campaña electoral, no tiene derecho a la reposición estatal de gastos

El sistema de financiación estatal de partidos y campañas electorales a través del mecanismo de reposición de votos válidos descansa sobre el presupuesto de que el candidato u organización política o grupo significativo de ciudadanos correspondiente, efectivamente haya incurrido en gastos por concepto de campaña electoral debidamente soportados en los informes que de acuerdo con la normatividad citada deberá rendir ante el Fondo; informes que serán: individual tratándose

del candidato y consolidado tratándose de la organización política.

(...) Luego entonces, el reconocimiento del derecho de reposición de gastos de campaña por votos válidos certificados a favor del respectivo partido, Movimiento o grupo significativo de ciudadanos dependerá de que en los respectivos informes que habiendo presentado ante el Fondo, hubiere demostrado la causación de gastos electorales en razón a las campañas proselitistas. A contrario sensu si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos aun cuando se trate de listas con voto preferente en el Informe de Ingresos y Gastos Electorales rendido no manifieste haber incurrido en gastos de campaña no tendrá derecho al reconocimiento al derecho de reposición de gastos electorales. (Ballesteros, Carlos, Concepto 9755, 2012).

Si un candidato que tiene derecho a la reposición de votos fallece, se aplicaran las reglas hereditarias para acceder a dicho beneficio del Estado

Se considera que no obstante producida la muerte, no se cesa la obligación del Estado a reponer los gastos electorales señalados por la Constitución política y la ley, dichos podrán ser reclamados por aquellos que tengan vocación hereditaria, quienes deberán iniciar un proceso de sucesión de conformidad con los parámetros establecidos por el Código Civil y de procedimiento. (Plata, Concepto 1866, 2013).

Los dineros públicos que ingresan a una organización política o candidato por concepto de reposición de gastos se convierten en dineros privados

Una vez girados los dineros por el Estado por concepto de reposición de gastos éstos ingresan al patrimonio particular de los beneficiarios, lo que significa que pueden disponer de ellos tal y como lo desee (...) (CNE, Concepto 1276, 2003).

“la financiación de las campañas políticas se da a través de los recursos económicos que reconoce y paga, para tales efectos, el Estado, con base en factores tales como la cantidad de votos válidos depositados a favor del candidato y los gastos causados con ocasión de la campaña política que este realizó; es decir, repone los valores económicos invertidos por el candidato, y en este orden de ideas, estos recursos entrarán a formar parte de los activos y/o pasivos que conforman el patrimonio de la persona natural que fungió como candidato. (CNE, Concepto 12837, 2012)

Si un candidato resulta electo y luego renuncia a su cargo no tiene que devolver los recursos que recibió mediante el sistema de reposición de votos

(...) los dineros estatales que recibe el candidato corresponden al sistema de reposición por voto depositado. Por lo mismo si el candidato elegido y posesionado renuncia tal y como se lo permite la Constitución y la Ley, los dineros recibidos por el anterior concepto no tiene que devolverlos porque se reitera éstos los recibió por cada voto depositado y porque además el artículo 109 de la C. P. no condiciona la financiación de las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos a que éstos una vez elegidos permanezcan en sus cargos.

El artículo 13 de la Ley 130 de 1994 establece que la reposición de gastos de campaña sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que el designe. Los artículos 18, 19 y 20 de la misma Ley reglamentan lo concerniente a la rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral (...). (Mejía, Guillermo, Concepto 6760, 2013).

4.1.2. Financiación privada de las campañas

El establecimiento de fuentes y la máxima cuantía con la que pueden contribuir los particulares para la financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, tiene como fundamento lo señalado en el artículo 109 de la Constitución¹¹.

Con estas medidas no solo se busca controlar los aportes de los privados, sino blindar, de cierta forma, las contiendas electorales de las presiones que pueden generar los grupos económicos, quienes en muchas ocasiones buscan materializar sus intereses personalistas una vez el candidato obtenga alguna curul, mediante la transacción de favores reflejados en contratos u otro tipo de medidas administrativas o legislativas que favorezcan sus intereses. Sobre esta situación, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 1153 de 2005, señaló que los topes máximos de los aportes de particulares en la financiación de campañas electorales, se justifican toda vez que:

(...) persigue evitar la corrupción de las costumbres políticas, pues los candidatos y los partidos que resulten triunfantes en las elecciones pueden llegar a estar involucrados en verdaderos conflictos de intereses, cuando deben a una sola persona natural proporciones muy altas de financiación de sus campañas. Se trata pues de un mecanismo que persigue un fin constitucionalmente importante, el cual es el de garantizar la transparencia de la función gubernamental, al evitar el aludido conflicto de intereses. (Ibíd.)

El establecimiento de límites a contribuciones de origen privado en los mecanismos de participación ciudadana, busca proteger la iniciativa popular por encima de los intereses particulares o sectoriales.

En esa medida es claro que la existencia de límites a los aportes, además de ser un requisito ordenado por la ley, tiene una clara finalidad acorde con el principio democrático: preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales. (Corte Constitucional, Sentencia C-41, 2010)¹².

¹¹En el mismo artículo se afirma que: “también se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley”.

¹²Mediante esta Sentencia, la Corte estudió la Ley que convocaría el referendo constitucional que pretendía permitir que se diera una segunda reelección presidencial inmediata

En esa misma Sentencia la Corte señaló que el principal objetivo de los topes determinados por el Consejo Nacional Electoral, es: “(...) garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente un tema específico sólo porque los promotores disponen de una cantidad ilimitada de recursos” (Ibíd.). Esta línea jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia C-397 de 2010¹³. En ese pronunciamiento, el máximo Tribunal Constitucional sostuvo que:

La exigencia de topes a la financiación privada para el caso de la iniciativa ciudadana para convocar un referendo constitucional cumple una función fundamental: garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente a un tema específico, solo porque se es capaz de mover un número ilimitado de recursos (...). En esa medida es claro que la existencia de límites a los aportes además de ser un requisito ordenado por la ley, tiene una clara finalidad acorde con el principio democrático: preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y sea utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales. (ibíd.)(Negrillas fuera del texto original)

Tabla 4. Fuentes y límites privados para la financiación de campañas electorales

FUENTES		LIMITES
ORGANIZACIONES POLITICAS	1. Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. (Límite del 10%)	1. No puede ser superior a los topes de gastos de la campaña.
	2. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento. (Límite del 10%)	2. Las contribuciones y donaciones individuales no podrán ser superiores al 10% del valor total.
CANDIDATOS	3. Las contribuciones, donaciones en dinero o en especie, que realicen los particulares, sean personas naturales o jurídicas . (Límite del 10%)	3. La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales.
	4. Los aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges compañeros permanentes, o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad (primos). (No hay límites)	4. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales y es posible condonarlos hasta en un 10%, con autorización del Consejo Nacional Electoral.
	5. Los créditos obtenidos con particulares o entidades financieras legalmente autorizadas. (No hay límites)	

Fuente: Ley 1475 de 2011, elaboración de la MOE

Sobre las fuentes privadas para la financiación de las campañas, es importante hacer referencia al impacto negativo que se puede dar por la inexistencia de límites en los recursos que provengan del patrimonio de los candidatos y los créditos obtenidos por particulares o entidades bancarias, toda vez que en algunos casos, esto puede ser utilizado como mecanismo para disfrazar el origen real de los recursos, y dificulta el control que deben realizar las autoridades, no solo electorales sino también las fiscales y judiciales.

¹³ Con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1327 de 2009, en donde se examinó el referendo que pretendía imponer la pena de prisión perpetua para los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y/o mental

De otro lado, es importante precisar que el límite del 10% para las contribuciones de origen privado, se debe calcular teniendo en cuenta el monto máximo fijado por el Consejo Nacional Electoral para el desarrollo de las campañas electorales y no sobre el total de gastos realizados por el candidato. Sobre el particular se puede revisar el concepto 1513 de 2014 emitido por el CNE, MP Bernardo Franco.

Los créditos otorgados por las entidades financieras para las campañas electorales no pueden equipararse como personas financiadoras

No es dable equiparar las disímiles categorías y/o fuentes de financiación de las campañas electorales para elevarlas al status de “personas financiadoras” o considerar los créditos otorgados por las entidades financieras como “aportes de las mismas, menos aun cuando los créditos que se perciben se constituyen en obligaciones que a la postre debe ser satisfechas, bien sea con los recursos provenientes de la reposición de gastos de campaña que otorga el Estado a los candidatos a través de las organizaciones políticas que los inscriben, cuando a ello haya lugar, o con los recursos propios de los mismos. (MP Cepero, Concepto 2821, 2013).

Los partidos y movimientos políticos pueden canalizar donaciones destinadas a las campañas electorales y candidatos, las cuales no podrán superar los topes de las campañas y los límites de la financiación privada

A través del partido o movimiento político con personería jurídica se pueden canalizar contribuciones, donaciones o aportes de origen privado que tengan como destino las campañas electorales o los candidatos, pues dentro del sistema de financiamiento político colombiano no existe prohibición en tal sentido; en dicho caso la organización política debe ser garante de la legalidad de los recaudos en relación con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 (...) Lo anterior significa, que el partido no puede recibir recursos de origen privado (donaciones, contribuciones, aportes, etc.) con destino a las campañas electorales, por más del monto máximo de gastos de la respectiva campaña, fijado por el Consejo Nacional Electoral de conformidad con el artículo 24 ídem, como tampoco puede recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor. (MP Plata, Concepto 01202, 2014).

Los partidos y movimientos políticos no actúan como donantes privados cuando transfieren a los candidatos o campañas las contribuciones realizadas por particulares a dichas organizaciones políticas

Una vez recibidas las contribuciones, donaciones o aportes individuales conforme al límite establecido en el artículo 23, el partido debe realizar la transferencia de dichos recursos al candidato o campaña, respetando la destinación informada por el respectivo donante, aportante o contribuyente, sin que para el efecto tenga dicha calidad, por cuanto no estaría transfiriendo recursos propios de origen privado pertenecientes a la colectividad, contrario sensu, el partido aquí obra como un puente a través del cual se canalizan recursos con destino a la(s) campaña(s) o candidato (s), debiendo entonces transferir tantos recursos como donaciones individuales sean. (Ibíd.)

4.2. Límites a los montos de campañas electorales

La Ley 1475 de 2011 señala en el artículo 24 que los gastos de las campañas electorales para los distintos cargos de elección popular deben estar sujetos a unos límites que serán fijados por el Consejo Nacional Electoral, teniendo en cuenta criterios como:

- Costo real de las campañas.
- El censo electoral.
- La apropiación presupuestal para la financiación estatal de las campañas.

Con el establecimiento de estos límites se busca materializar, entre otros, el principio a la igualdad en la contienda electoral. Sobre este tema, la Corte Constitucional destacó lo siguiente:

Los topes máximos de gastos en campañas políticas constituyen una medida que persigue varios objetivos dentro del contexto de los regímenes democráticos. Uno de ellos es reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimientos o grupos, favoreciendo con ello la igualdad electoral. Otro es controlar los aportes privados y con ello la corrupción que puedan aparejar. (Sentencia C-1153, 2005)

El monto máximo de gastos de cada una de las campañas de candidatos a cargos uninominales o corporaciones públicas se presenta de las siguientes formas:

- **Candidatos a cargos uninominales** (Alcalde, Gobernador). Individualmente por cada candidato y varía según el censo electoral. Ejemplo: Candidatos a la gobernación – departamentos con censo electoral superior a 4.000.001 de ciudadanos: Valor máximo que puede invertir. \$3.552.280.302.
- **Por listas a corporaciones públicas plurinominales** (Cámara de Representantes, Senado de la Republica, Asambleas departamentales y Concejos municipales y distritales). Se calcula: Monto máximo por listas/número de candidatos inscritos.

4.2.1. Regulación especial sobre los límites a los montos de campañas electorales

4.2.1.1. Proceso de recolección de firmas para avalar a un candidato o listas a través de un Grupo Significativo de Ciudadanos

Los ciudadanos que deseen participar en un proceso electoral, y no se identifiquen con alguno de los partidos y movimientos políticos que tienen personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral, podrán inscribir su candidatura a través de un Grupo Significativo de Ciudadanos (G.S.C.), el cual debe estar respaldado por un número determinado de firmas. Durante el periodo de recolección de firmas – el cual es previo a la inscripción de la candidatura ante los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil- los G.S.C. tienen derecho a

iniciar un proceso publicitario para obtener el respaldo ciudadano.

No obstante, esta etapa publicitaria, en algunos casos, se ha convertido en una estrategia para iniciar campañas electorales por fuera de los límites temporales o posicionar el nombre de los candidatos para luego trazar el aval con algún partido político. Estas situaciones no solo desdibujan el propósito del Constituyente al plantear la alternativa de presentarse por un grupo significativo de ciudadanos, como mecanismo para fortalecer el pluralismo político, sino que también genera un desequilibrio entre los candidatos que son avalados por organizaciones políticas con personería jurídica y aquellos que se presentan por G.S.C.

Sumado a lo anterior, también se afecta la transparencia del proceso electoral, en tanto se desconoce el origen y monto de los recursos que son empleados durante el proceso de recolección de firmas, toda vez que los mismos no son reportados como gastos de campañas. Por ser un tema que no se encuentra reglamentado, el C.N.E. ha intentado subsanar estos vacíos a través de conceptos y resoluciones, en especial sobre publicidad y financiación, sobre este último asunto, por ejemplo, en el 2011 se conceptuó que “las costas en las que incurrieran los candidatos por concepto de recolección de firmas constituían gastos de campaña electoral (...)” (CNE, Concepto 2230-10, 2011).

Sin embargo, se desconocen los efectos reales de este concepto sobre los procesos de campaña, es decir los límites a la financiación, los topes máximos y en especial sobre la obligatoriedad para que los candidatos reportaran dichos gastos ante el C.N.E. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, la postura del C.N.E. sobre equiparar las costas en las que se incurría durante el proceso de recolección de firmas con los gastos de campañas, varió. En un concepto de 2013 (MP Vives, Concepto 2162, 2013) al preguntársele al C.N.E. sobre la posibilidad de hacer publicidad durante el proceso de recolección de firmas y si existían límites en los gastos para adelantar esas acciones, señaló:

Si puede desplegarse publicidad para, de manera concreta, promocionar el proceso de recolección de firmas (...) Sin embargo, [en desarrollo de dicho proceso no podrá efectuarse publicidad **tendiente a lograr implícita o explícitamente el voto de la ciudadanía, o la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato, pues la misma derivaría en propaganda electoral y quedaría sometida a los límites, condiciones y consecuencias que la rigen**]. (Ibíd.) [Negrilla fuera del texto original]

En este sentido se observa, en primer lugar, cómo el C.N.E. acogió el concepto sobre campaña electoral que, para efectos de financiación y rendición de cuentas, se encuentra en la Ley 1475 de 2011¹⁴. En segundo lugar se establece una distinción entre publicidad para promocionar el proceso de recolección de firmas y la propaganda electoral, como mecanismo para poder generar sanciones cuando los G.S.C. utilicen esta figura para adelantar propaganda por fuera de los límites. Sobre esta distinción el Consejo Nacional Electoral, reiteró:

Es posible desplegar publicidad (...) **[solo con el fin de divulgar y promocionar el proceso de recolección de firmas que permita la inscripción de candidaturas sin que esto implique o represente propaganda electoral].**

Durante el proceso de recolección de firmas, **[los G.S.C. no pueden hacer propaganda electoral, pero si acciones de divulgación para promover la recolección de firmas].**

Si la publicidad pretende: i) Lograr el voto del ciudadano; ii) Divulgación de una propuesta de Gobierno o proyecto político del candidato; se estaría frente a propaganda electoral. (MP Rocha, Alexander, Concepto 1016, 2015) [Negrilla fuera del texto original]

En este sentido, se entiende que los G.S.C. pueden adelantar procesos de divulgación para la recolección de las firmas, lo cual no puede equipararse a las campañas electorales. Por lo tanto no puede considerarse que durante esa etapa se está incurriendo en gastos, razón por la cual la Ley no contempla topes en la financiación para este tipos de actividades.

Lo anteriores son planteamientos confusos si se tiene en cuenta la realidad territorial de los procesos electorales, lo cual dificulta el control que debe ejercer el Consejo Nacional Electoral sobre la financiación. Por lo tanto vale la pena destacar los siguientes pronunciamientos:

Los gastos en los que incurren los Grupos Significativos de Ciudadanos para la recolección de firmas no son considerados como gastos de campañas

Las erogaciones en las que incurran los Grupos Significativos de Ciudadanos durante el proceso de recolección de las firmas de apoyo para respaldar sus candidaturas no son consideradas como gastos de campañas, pues durante esta etapa previa, tal y como se ha venido sosteniendo, no se realizan actividades tendientes a lograr el voto de los ciudadanos, sino que se desarrollan exclusivamente algunas encaminadas a concretar la consecución de las rubricas de respaldo que necesiten para postular. (Cepero, Concepto 1992, 2014).

La ley no contempla topes en la financiación para el proceso de recolección de firmas.

No existe en principio límite de tiempo ni económico, para los gastos en que se puede incurrir durante el proceso de recolección de firmas de apoyo requeridas para que las organizaciones sin personería jurídica puedan inscribir sus candidatos. (Vives, Concepto 2162, 2013).

Si durante el proceso de recolección de firmas se logra demostrar que los gastos en los que se incurrió son para lograr el voto ciudadano, estos serán considerados gastos de campañas.

(...) Si los gastos se causan por actividades desplegadas para perseguir directamente el voto ciudadano, los mismos serán considerados como gastos de campaña electoral y quedarían sometidos a los límites temporales y financieros, que para estos se encuentran establecidos (Vives, Concepto 2162, 2013).

¹⁴En la ley se menciona que “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo”.

(...) No es dado entonces que durante la recolección de los respaldos se realicen actividades y gastos relacionados propiamente con la campaña electoral, pues hacerlo profanaría las mencionadas condiciones de igualdad y equilibrio que han de imperar en los procesos electivos. (Cepero, Concepto 1992, 2014)

Finalmente, como mecanismo para controlar la financiación y el reporte de los gastos de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales de 2015, el C.N.E mediante la resolución 0865 de 2015¹⁵ estableció lo siguiente.

Tabla 5. Regulación de la financiación y reporte de gastos de los grupos significativos de ciudadanos

¿Quiénes deben reportar gastos?	¿Qué deben reportar?	¿Cuál es el plazo para reportar los gastos?	Aspectos generales
Los G.S.C. que inscribieron candidatos o listas de candidatos	El consolidado general de ingresos y gastos.	Cinco (5) días siguientes a la inscripción del candidato o listas de candidatos	- El informe de los gastos de recolección de firmas va en un anexo separado al de gastos de campañas. - Para las elecciones de 2015, el C.N.E. creó un espacio en el aplicativo “cuentas claras” para que se diligencie dicha información.¹ - El no ingreso de la información será objeto de sanción por el C.N.E., sin embargo no hay claridad sobre el tipo de sanción y los sujetos sancionables.
Los G.S.C. que registraron el comité promotor y obtuvieron registro del logo por parte del C.N.E., pero no formalizaron la inscripción de candidatos.		A más tardar el último día de la inscripción de candidatos. Nota: El proceso de inscripción de candidatos tiene una duración de un (1) mes e inicia cuatro (4) meses antes de las elecciones	

Fuente: Ley 1475 de 2011, elaboración de la MOE

4.2.1.2. Fijación de topes en las campañas en los mecanismos de participación ciudadana

La fijación de límites a la financiación de campañas de los mecanismos de participación ciudadana, no solo tiene como propósito salvaguardar principios como el pluralismo político, la igualdad y la transparencia electoral, propios de cualquier proceso de elección popular, sino también se busca que los recursos empleados no deformen la voluntad ciudadana. Respecto a la necesidad de salvaguardar las iniciativas ciudadanas por encima de los intereses económicos, la Corte Constitucional fijó la siguiente regla, la cual es aplicable para todos los mecanismos de participación:

¹⁵Resolución aprobada en Sala Plena el 26 de mayo de 2015, Magistrado Presidente, Emiliano Rivera Bravo.

¹⁶Dicho espacio se encuentra en la dirección <http://www.cnecuentasclaras.com/>

Los límites a la financiación privada en los mecanismos de participación ciudadana busca que no se distorsione el interés ciudadano.

La exigencia de topes a la financiación privada, cuando se trata de una iniciativa popular para convocar un referendo constitucional, cumple una función elemental: garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente a un tema específico sólo porque los promotores disponen de una cantidad ilimitada de recursos. Es posible inclusive partir del presupuesto de que cuando se sobrepasan los topes de financiación no se trata realmente de un asunto que concite el apoyo popular, sino de un tema que interesa particularmente a un grupo económicamente fuerte, en condiciones de emplear el mecanismo de participación para promover su agenda particular y presentarla como una iniciativa ciudadana. (Sentencia C-141, 2010).

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-150 de 2015 estudió la constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, en ella reiteró **la necesidad de fijar topes en las campañas de los mecanismos de participación ciudadana**, señalando que “la fijación de topes máximos que se pueden invertir en una campaña electoral persigue la consecución de fines constitucionales fundamentales, entre ellos, la igualdad electoral y la lucha contra la corrupción y adicionalmente busca preservar el carácter popular de la iniciativa normativa, al evitar el ingreso indiscriminado de recursos económicos de dudosa procedencia o que estén ligados a intereses económicos particulares”. Lo anterior está muy ligado a los límites sobre las contribuciones que pueden hacer los particulares para el desarrollo de una campaña, con relación a este tema la Corte Constitucional señaló que:

En esa misma sentencia, la Corte reiteró la importancia de **establecer límites a las contribuciones que pueden hacer los particulares para el desarrollo de una campaña**, en ese sentido señaló que “los criterios que ha empleado la Corte a efectos de fundar la constitucionalidad de las reglas que imponen topes a los diversos procesos de participación, puede concluirse que ella se apoya en la expectativa de que los mecanismos de participación ciudadana se encuentren alineados con una vocación marcadamente democrática y no por intereses predominantemente económicos. Esta restricción se orienta entonces, a privilegiar los aportes que provienen de personas naturales o jurídicas cuya actividad no se funda en el ánimo de lucro, tal y como ocurre con las fundaciones, las corporaciones y un número importante de organizaciones sociales que no tienen como finalidad distribuir las utilidades de su actividad entre las personas que se asocian”. (MP González, Sentencia C-150, 2015)

Finalmente es importante destacar la siguiente regla, en la cual la Corte Constitucional reitera que los topes individuales y globales de las campañas de un referendo no solo se aplican en la etapa posterior a la revisión de la Corte Constitucional, es decir cuando se convoca a la ciudadanía a votar por el sí o no; sino que también se extiende al proceso de recolección de apoyos ciudadanos (las firmas para validar la iniciativa).

*Obligación de respetar los topes individuales y globales en cada una de las campañas vinculadas a un referendo.*¹⁶

“(…) en el trámite de referendos de iniciativa ciudadana existen dos campañas sujetas a los topes individuales y globales de financiación: (a) la que se lleva a efecto para la obtención del apoyo que se requiere para inscribir la iniciativa y (b) la orientada a promover el voto por el sí o por el no. Esta última campaña inicia después de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Constitucional (C-141 de 2010) o de que el Presidente de la República fije la fecha para la realización del referendo (C-551 de 2003)”.

El cumplimiento de tales límites cuenta con un fundamento constitucional directo dado que tiene como objetivo “preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales.”¹⁷

4.2.1.2.1. Topes para la financiación de las campañas para la recolección de apoyos ciudadanos.

En la ley estatutaria 1757 de 2015, que modificó algunos aspectos de la Ley 134 de 1994, se contemplaron normas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular (referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato), encuentra las relacionadas con la financiación. De esta nueva regulación se destaca la competencia que se le otorga al Consejo Nacional Electoral para fijar los **topes a las campañas para la recolección de apoyos ciudadanos**, o de firmas necesarias para poder inscribir una iniciativa, para lo cual máxima autoridad electoral deberá:

- Fijar anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Fijar la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.
- Al momento de fijar los topes deberá tener en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

En cumplimiento del mandato legal, el CNE a través de la resolución 076 de 2016, fijó como suma máxima a invertir en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos de los mecanismos de participación ciudadana el diez por ciento (10%) de las sumas establecidas para las campañas de los mecanismos de participación ciudadana. Por ejemplo, si la iniciativa es del orden departamental, los límites son los siguientes:

¹⁶Corte Constitucional, Sentencia C- 150 de 2015, Magistrado Mauricio González Cuervo.

¹⁷Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010, Magistrado Humberto Sierra Porto.

Estas sumas de dinero solo podrán ser utilizadas durante el plazo de recolección de apoyos, que inicia una vez la Registraduría entrega los formularios a los promotores. A partir de ese instante, los promotores disponen de seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral (Ley 1757 de 2015, artículo 10)

Adicionalmente, se determinó que ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña (Ley 1757, artículo 12).

Topes campaña mecanismo de participación ciudadana del orden departamental	Tope campaña recolección de firmas
\$1.045.249.770	\$ 104.524.977 (corresponde al 10%)

Con relación a este último aspecto, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-150 de 2015 manifestó que esta restricción se sustenta en la expectativa de que los mecanismos de participación ciudadana se encuentran alineados con una vocación marcadamente democrática y no por intereses predominantemente económicos, por lo cual precisó que:

Esta restricción se orienta entonces, a privilegiar los aportes que provienen de personas naturales o jurídicas cuya actividad no se funda en el ánimo de lucro, tal y como ocurre con las fundaciones, las corporaciones y un número importante de organizaciones sociales que no tienen como finalidad distribuir las utilidades de su actividad entre las personas que se asocian. Aunque este último tipo de asociaciones no necesariamente carece de intereses económicos particulares, (...) Advierte la Corte que dicha determinación no implica que los intereses que puedan tener las personas reguladas por el Código de Comercio y en relación con el mismo no resulten constitucionalmente valiosos.

4.2.1.2.2. Topes para la financiación de las campañas de los mecanismos de participación ciudadana.

Una vez finalizado el proceso de recolección de firmas, cuando el mecanismo de participación ciudadana sea de origen popular, y cumplidas todas las obligaciones legales y constitucionales, lo que sigue son las campañas a favor, en contra o por la abstención. Estas campañas inician desde la fecha en la que la autoridad competente determine mediante decreto, cuando se realizará la votación y finaliza el día anterior a la fecha de fijada para la votación (Ley 1757 de 2015, artículo 34).

Ahora bien, con relación a los límites en la financiación de las campañas, en el artículo 35 de la Ley 1757 se determinó que el CNE es la autoridad competente para fijar anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos

de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización. Los límites a estas campañas siguen las mismas reglas descritas para los límites a las campañas para el proceso de recolección de firmas anteriormente señaladas.

En atención a esta potestad, el CNE a través de la resolución 076 de 2016 fijó los siguientes parámetros:

- Para la contabilización de las sumas máximas de dinero autorizadas a gastar se tendrán en cuenta tanto los aportes en dinero que se hagan a cada campaña, como el valor comercial de las distintas donaciones en especie que se les hagan.
- De conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, ninguna contribución particular podrá superar el diez por ciento (10%) de las sumas máximas fijadas.
- En los mecanismos de participación ciudadana solo habrá una campaña a favor del Sí, una a favor del No y una a favor de la abstención.
- El gobierno, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los promotores de la iniciativa, las organizaciones sociales y los grupos de ciudadanos que acrediten un número de firmas equivalentes al cinco por mil del censo electoral que promuevan el Sí, el No o la abstención deberán agruparse y deberán notificar su intención al Consejo Nacional Electoral dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria a la votación del mecanismo de participación ciudadana.
- En la notificación deberán identificar las organizaciones y personas que se agrupan y designar un responsable del manejo de la propaganda y financiación de cada campaña.

4.3. Financiación prohibida para las campañas electorales.

Como se señaló en la primera parte de este documento, la injerencia de Grupos Armados Ilegales (G.A.I.) y crimen organizado en la política ha sido uno de los puntos más débiles en el sistema político electoral colombiano. Por esta razón, a lo largo de los últimos diez años, se han adoptado una serie de reformas constitucionales y legales con el fin de contrarrestar este fenómeno.

Sin embargo, los últimos procesos electorales han dejado ver que los recursos con los que se financian algunas de las campañas no solo provienen de los G.A.I. sino también del erario público, a través de múltiples modalidades de contratación, generando una cooptación por parte de las propias autoridades locales. En este sentido, la Ley 1475 estableció una serie de prohibiciones a las fuentes de financiación con el propósito de preservar la transparencia electoral, la voluntad de los electores y la autonomía de los candidatos quienes, una vez obtienen una curul o cargo, se ven obligados a responder a los intereses ilícitos de quienes los financiaron.

Estas restricciones se refieren a los recursos provenientes de actividades ilícitas; contribuciones por parte de extranjeros, prohibición

que pretende que las aspiraciones foráneas no socaven la democracia nacional; contribuciones anónimas, las cuales impiden realizar un efectivo control sobre el origen de los recursos y los fines de sus aportes; contribuciones que provengan de personas que desempeñen alguna función pública (MP Bornacelli, Concepto 1619, 2005), entre otras restricciones, las cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla 6. Fuentes de financiación prohibida para las campañas electorales

FINANCIACIÓN PROHIBIDA	
Constitución Política	Ley 1475 de 2011, Artículo 27
Artículo 109 (Const., 1991). "Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras"	1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
Artículo 109 (Const.,1991) : “Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público”	2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
	3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
	4. Las contribuciones anónimas.
	5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
Artículo 110 (Const., 1991): “prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”	6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen
	7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento (50%) de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

Fuente: Constitución Política y Ley 1475 de 2011, artículo 27, elaborado por la MOE

Alcance del concepto de cooperación técnica por parte de gobiernos, personas naturales o jurídicas extranjeras para el desarrollo de actividades distintas al desarrollo de campañas electorales.

Los convenios de cooperación técnica no son otra cosa que acuerdos que se celebran con entidades nacionales o extranjeras con la finalidad del diseño o implementación de planes, programas o proyectos de desarrollo para los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

Los apoyos que reciban las organizaciones políticas deben estar dirigidas a actividades distintas a las campañas electorales y su prohibición cobija a todos los procesos electorales: Autoridades locales, Congreso de la República y Presidencia de la República.

El CNE no tiene competencia para determinar los tope máximos que deben recibir las organizaciones políticas por concepto de cooperación técnica, pero estos sí se deben incluir en los informes de ingresos y gastos de funcionamiento del respectivo partido o movimiento político. (MP Giraldo, Concepto 1271, 2014)

Los colombianos residentes en el exterior sí pueden realizar aportes a las campañas electorales.

(...) Los ciudadanos colombianos que residan o estén domiciliados en el exterior pueden, como en el territorio nacional, efectuar aportes o contribuciones económicas a una campaña electoral, sin embargo tanto los candidatos como los partidos o movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que los inscriben, están sujetos a una serie de obligaciones, constitucionales (Const., 1991, art. 109) y legales (Ley 130, 1994) para el manejo de los recursos recibidos.

(...) están obligados (los partidos y movimientos políticos que inscriben candidatos a las corporaciones públicas como los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos) a la apertura de una o varias cuentas corrientes en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las que deberán estar a nombre del partido, movimiento y/o candidato, destinadas exclusivamente al manejo de los recursos de la campaña, en consecuencia todo aporte monetario deberá ser canalizado exclusivamente a través del sistema bancario nacional, estando por lo tanto vedada la utilización de cuentas corrientes en el exterior.

Igualmente y tratándose de aportes de personas jurídicas – reiteramos, colombianas- deberán contar y aportar en la rendición de cuentas, la autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. (Ley 30, 1994, art. 16; MP Sánchez, Concepto 0329, 2006)

Las personas que hacen aportes para financiar una campaña electoral se inhabilitan para contratar con entidades públicas (MP Giraldo, Concepto 1271, 2014).

Ley 1474 de 2011, a través del artículo 2, agregó la siguiente causal de inhabilidad para participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales:

Tabla 7. Causal de inhabilidad para participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales.

Inhabilidad	Participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales.		
¿Quiénes están inhabilitados	Las personas que hayan financiado campañas políticas a: • Presidencia de la República • Gobernaciones • Las alcaldías Con aportes superiores 2.5% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral.	Los que tengan el siguiente grado de parentesco con quienes hayan financiado la campaña política: Segundo grado de consanguinidad: abuelo, nieto, hermano. Segundo de afinidad: cónyuge o compañero permanente, hermano del cónyuge, papas del cónyuge, abuelos del cónyuge y nietos del cónyuge. Primero civil: hijos adoptivos.	Las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas.
Duración de la inhabilidad	Período para el cual el candidato fue elegido.		

Fuente: Ley 1474 de 2011, artículo 2, elaborado por la MOE

Las empresas prestadoras del servicio de salud no pueden hacer donaciones a las campañas políticas.

El Estatuto Anticorrupción, como medida de control y vigilancia en el sector de la seguridad social en salud, dispuso en el artículo 11 numeral 4, que ninguna de las entidades prestadoras del servicio de salud en cualquiera de sus modalidades, incluidas las cooperativas, podían hacer ningún tipo de donaciones a campañas políticas o actividades que no tenga relación con la prestación del servicio.

5 RENDICIÓN DE INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En la presente sección detallaremos el procedimiento desarrollado por el Consejo Nacional Electoral para que los candidatos y organizaciones políticas rindan informe de ingresos y gastos de las campañas; este requisito materializa el principio de transparencia y publicidad electoral. El C.N.E. mediante la resolución No. 0330 de 2007 estableció el procedimiento para el registro y presentación de informes y egresos de las campañas electorales y de las consultas internas, teniendo como fundamento la ley 130 de 1994, la ley 1475 de 2011 y las funciones constitucionales atribuidas a este órgano electoral. Lo anterior se complementa con la resolución No. 3097 de 2013, a través de la cual se hace obligatorio la herramienta web “cuentas claras”, como mecanismo oficial para la rendición de cuentas de las campañas electorales.

5.1. Registro y diligenciamiento de los libros de ingresos y gastos de campaña.

Tabla 8 Registro y diligencia de los libros.

RESPONSABLES	REGISTRO		ANTE QUIEN SE REGISTRA
a) Candidatos a cargos uninominales	CON CONSULTA	Se deberán registrar ante la RNEC a partir del día en el cual se conozcan los resultados de la consulta y máximo hasta el día de la inscripción.	Los libros de ingresos y gastos de campañas se registrarán ante la misma autoridad donde se inscribió el candidato, la lista de candidatos o el comité promotor del voto en blanco.
b) Candidatos que integren las listas a corporaciones públicas	SIN CONSULTA	Deberá realizarse a partir de los seis (6) meses anteriores a las elecciones y máximo hasta el día de la inscripción.	De igual forma, todos los asientos contables serán registrados en el módulo “Libro de ingresos y gastos” de la herramienta “Cuentas Claras”
c) Quienes se inscriban como promotores del voto en blanco		Importante: En caso de modificarse las listas, el término se extenderá hasta el día en que los nuevos candidatos se presenten ante la autoridad electoral.	

Fuente: CNE Resolución 330 de 2007 y Resolución 3097 de 2013, elaborado por la MOE

Los asientos contables deberán registrarse a mas tardar durante los 8 días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones. Esto quiere decir que el registro de los gastos deberán hacerse en tiempo real en el aplicativo web “CUENTAS CLARAS”, en virtud de los principios de transparencia y publicidad, como también para garantizar el seguimiento y control por parte de las autoridades.

En caso de haberse realizado ingresos y gastos con anterioridad al registro del libro, el candidato deberá informar por escrito al momento de realizarse el registro ante la autoridad electoral.

El contenido de la información enviada a través del módulo de “Libro de ingresos y gastos” de la herramienta “Cuentas Claras” debe coincidir con la información en el libro de ingresos y gastos registrado ante la autoridad competente.

5.2. Administración de los recursos.

Tabla 9. Administración de recursos por parte de candidatos y gerentes de campaña

Candidatos	Gerentes	Administración de los gerentes
En campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada, los recursos serán administrados por los CANDIDATOS, sin necesidad de manejar recursos por cuenta única.	En campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada, los recursos serán administrados por los gerentes de campañas.	a) Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y subcuentas para la descentralización de la campaña.
		b) Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias.
		c) La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.
		d) Los partidos y movimientos con personería jurídica podrán adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas. Esta reglamentación debe ser registrada ante el CNE

Fuente: Ley 1475 de 2011, artículo 25, elaborado por la MOE

Para el caso de listas cerradas el gerente de la campaña será designado de común acuerdo por los candidatos o en su defecto por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos (Ley 1475, art.25, 2011; MP Plata, Concepto 0381, 2013). Como se puede apreciar en la tabla presentada previamente, la administración de los recursos destinados a financiar las campañas electorales la pueden hacer los candidatos o los gerentes de campaña; para este último caso solo si el monto de los gastos es superior a los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales .

Sin embargo, los partidos, movimientos políticos y G.S.C., en distintas oportunidades han manifestado que uno de los principales obstáculos que deben enfrentar sus candidatos al inicio del proceso electoral es la apertura de cuentas, debido a las exigencias que hacen las entidades bancarias. Por ejemplo, para las elecciones parlamentarias de 2014, el Movimiento MIRA elevó una queja ante la Superintendencia Financiera en la que manifestaron que en dos bancos se registraron algunas situaciones que imposibilitaron el uso de cuentas bancarias, tales como: i) la apertura de las cuentas se hacían a nombre de los candidatos y no del gerente; ii) solicitud de requisitos adicionales como certificados por parte del Consejo Nacional Electoral en donde avalaran la designación del gerente, entre otros. (CNE, Resolución 0264 de 2015)

Frente a dicha situación los candidatos han elevado consultas ante el Consejo Nacional Electoral, solicitándoles poder utilizar sus cuentas personales para el manejo de los recursos de las campañas. Sobre el particular el C.N.E. ha señalado lo siguiente:

(...) la ley no establece que un candidato pueda utilizar una cuenta personal para el manejo de los recursos económicos de sus campañas electorales. La norma es muy clara al establecer: los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada (CNE, Concepto 4216, 2013)

En el año 2014 el C.N.E. cambió su postura de prohibir la apertura de cuentas personales para manejar los recursos de las campañas ante los obstáculos de las entidades bancarias. En ese sentido, mediante el concepto 0124 (M. Carrillo, 2014) se señalan los siguientes aspectos.

La utilización de cuentas personales para el manejo de recursos destinados a la financiación de las campañas será excepcional, extraordinaria y temporal y si el candidato demuestra los obstáculos por parte de las entidades bancarias.

La excepción extraordinaria se materializaría en la posibilidad de que los candidatos puedan utilizar una cuenta bancaria personal para el manejo de los recursos de manera temporal, y en todo caso administrada por el gerente, sí y solo sí, el ya candidato (antes aspirante) y su gerente de campaña demuestran que previamente ejecutaron de manera diligente y previsoramente cada una de las actuaciones exigidas por la entidad financiera para la apertura de la cuenta única y cumplieron oportunamente con los requisitos exigidos por ella, de tal suerte que la negativa de apertura no sea un hecho o actuación endilgable al candidato sino a la propia entidad financiera, sin que ello obste para que se continúe tramitando la apertura de la cuenta única en la que se manejarán posteriormente los recursos de manera exclusiva.

En el entendido que si bien la campaña electoral no tiene término legal para su iniciación, si lo tiene para su culminación, el cual cesa el día de las elecciones; es decir, que en el lapso de tiempo que transcurre entre uno y otro, la apertura de la cuenta única puede seguir siendo tramitada por el gerente, y en su lugar, en aras de garantizar la transparencia del manejo de los recursos, puede hacerse uso de una cuenta bancaria personal destinada

únicamente al ingreso y egreso de dineros de campaña, administrada por el gerente y con aviso al Consejo Nacional Electoral, al partido o movimiento político o a la organización social de que se trate, del número de cuenta personal destinado para el efecto, el nombre del titular y la entidad en la cual será abierta. (M. Carrillo, Concepto 0124, 2014)

Del anterior concepto se destaca que **la utilización de la cuenta personal para la administración de los recursos se hará bajo los siguientes supuestos:**

1. El candidato y el gerente de la campaña deben demostrar que actuaron diligente y previsoramente ante las exigencias de las entidades financieras.
2. La negativa para la apertura de la cuenta no debe ser un hecho evaluable al candidato sino a la entidad financiera.

En todo caso, se debe continuar con el trámite de apertura de cuenta, cuyo último plazo es el día de finalización de la campaña electoral, es decir la fecha fijada para el día de las elecciones. La apertura de la cuenta personal y su manejo debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. La cuenta personal será destinada únicamente para el ingreso y egreso de dineros de campaña.
2. Será administrada por el gerente de la campaña.
3. Se le dará aviso al Consejo Nacional Electoral, al partido o movimiento político o a la organización social, del número de cuenta personal destinado para el efecto, el nombre del titular y la entidad en la cual será abierta.

Finalmente, es importante señalar que para las elecciones de 2015, la Superintendencia Financiera expidió la Circular Externa 009 de 2015, en la que fijó las reglas especiales para la apertura de cuentas para el manejo de los recursos de las campañas políticas, para lo cual determinó:

Las entidades vigiladas (bancos) deben abstenerse de abusar de su posición contractual y evitar incurrir en prácticas que, conforme a causales subjetivas, impidan el acceso a los productos y servicios ofrecidos.

En concordancia con esta disposición, tratándose de la apertura de la cuenta única para el manejo de los recursos de las campañas políticas a que se refiere el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, las entidades deben evitar la solicitud de requisitos excesivos, y **cuentan un plazo máximo de 5 días hábiles para pronunciarse de forma definitiva respecto de la solicitud de apertura de la referida cuenta.**

5.3. Presentación de informes de ingresos y gastos.

Tabla 10. Procedimientos y plazos para la presentación de informes de ingresos y gastos.

PRESENTACIÓN DE INFORMES	QUIÉNES	PLAZO / ANTE QUIÉN SE PRESENTA	REQUISITOS
INDIVIDUALES	Gerentes de campañas y candidatos	Dentro del mes siguiente a la fecha de la votación, ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.	Deberán diligenciarlo a través del aplicativo "CUENTAS CLARAS" sin perjuicio de la presentación en medio físico ante los respectivos partidos, movimientos y GSC, junto con el libro de ingresos y gastos y demás soportes
CONSOLIDADOS	Partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos	Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación, Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado	A través del aplicativo "CUENTAS CLARAS", único mecanismo oficial de rendición de informes.

Fuente: CNE Resolución 330 de 2007 y Resolución 3097 de 2013, elaborado por la MOE

Los informes de ingresos y gastos de las campañas deben incluir los gastos cancelados en efectivo, para la certificación y reconocimiento del derecho a la reposición de votos.

El artículo quinto de la Resolución 0330 de 2007 impone que el diligenciamiento del libro de ingresos y gastos deberá efectuarse en forma adecuada y oportuna revelando los hechos económicos debidamente probados mediante los soportes contables a que haya lugar. En todo caso, esos asientos contables deberán realizarse a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se ejecutaron dichas operaciones

Todos los ingresos y gastos causados, deben estar debidamente documentados mediante soportes contables, los cuales harán parte de los informes que se presentarán ante la Corporación. Constituyéndose éste, el primer requisito estipulado por el artículo 13 de la Resolución No. 0330 de 2007 expedida por el Consejo Nacional Electoral, para el reconocimiento del derecho de reposición de gastos de campaña; requisito que se verificará unido a las demás exigencias establecidas en dicho artículo. (M. Carrillo, Concepto 124, 2014)

Los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales pueden ser suscritos por contadores públicos así estos tengan parentesco con el candidato.

En términos generales, la no presencia de motivo de tacha legal, en cuanto se trata del ejercicio de una profesión, autoriza sin reparo el trabajo de los contadores en las campañas de los parientes. (M. Franco, Concepto 12260, 2012)

Si un integrante de una lista plurinominal es contador público puede obrar como tal en su informe y en el de los demás integrantes de esa lista.

Conforme a la Ley que reglamenta la profesión de Contador, toda actuación en el ejercicio de la profesión de contador dentro de los principios de la ética profesional, está permitida, el Contador Público rehusará la prestación de sus servicios para actos que sean contrarios a la moral y a la ética o cuando existan condiciones que interfieran el libre y correcto ejercicio de la profesión. Por tanto, no puede existir reparo alguno para un candidato profesional que funge como contador en su campaña y acepte como clientes a otros ciudadanos. (Ibíd.)

Una persona puede desempeñarse como gerente y contador público de una misma campaña.

El Consejo Nacional Electoral, adoptó el criterio que el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, -organismo permanente encargo de la orientación técnico- científica de esa profesión-, señaló en concepto No. 200 del 4 de octubre de 2005, en el cual se señala que: (...) con base en el código reglamentario de la profesión de contador público no se configura causal de incompatibilidad o inhabilidad para desempeñar el cargo de contador público y gerente (representante legal) de una sociedad. (Ibíd.)

Los recibos o facturas por los gastos que se generen deben titularse a nombre del candidato uninominal y no a nombre de la organización política que lo avaló.

Los documentos de ingresos y gastos de la campaña electoral, deberán figurar a nombre del candidato, teniendo en cuenta que es el aspirante el que tiene la obligación de rendir el informe de ingresos y gastos que generen en el transcurso de la campaña, al partido o movimiento político. Es de resaltar que las facturas o recibos que se presenten deben cumplir con las normas de contabilidad que rigen en este país. (M. Franco, Concepto 636, 2013)

Cuando un candidato inscrito por una lista no cumpla con su obligación de entregar el informe individual de ingresos y gastos, el partido político podrá declararlo renuente

El parágrafo 2 del artículo noveno de la Resolución 330 de 2007, establece "...En el caso de las campañas adelantadas para corporaciones públicas, se presentará un informe único por cada una de las listas, el que deberá corresponder al consolidado del total de ingresos y de gastos de los respectivos integrantes de la misma. En todo caso, para la certificación del informe será necesario que este contenga la información de todos y cada uno de los integrantes de la lista..."

Como se advierte se exige un informe único debidamente consolidado sobre los ingresos y gastos de todos los integrantes de la lista, no obstante

puede darse el caso que cualquiera de los candidatos no cumpla ante la agrupación política con la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de su campaña, evento en el cual el partido o movimiento deberá de conformidad con el inciso segundo del artículo noveno de la Resolución 330 de 2007 activar los mecanismos y las medidas necesarias tendientes a garantizar la rendición de informes por parte de sus candidatos, de tal manera que en caso de continuar la omisión la agrupación política pueda demostrar la renuencia del candidato ya sea en el momento de rendir la cuentas, o cuando sea observada contablemente en el proceso de revisión. De continuar con la omisión en la rendición, el auditor interno deberá emitir opinión de abstención sobre el candidato renuente y a su vez quien presenta el informe consolidado deberá informar y demostrar las gestiones realizadas tendientes a lograr el cumplimiento de la obligación. (M. Ballesteros, Concepto 5194, 2007)

5.4. Modificación y corrección de informes

5.4.1. Requisitos generales para la modificación de la información

- **Por parte de los candidatos.** La información registrada por cada candidato en el diligenciamiento del informe individual de ingresos y gastos (formulario y anexos), solo podrá ser modificada hasta antes de envío del archivo electrónico al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que lo avaló.
- **Por parte de las organizaciones políticas.** La información registrada por cada organización política en el diligenciamiento del informe consolidado de ingresos y gastos (formulario y anexos) solo podrá ser modificada hasta antes de ser enviada electrónicamente través del aplicativo, en los términos de ley.

Vencidos los términos de ley para el envío de los informes de ingresos y gastos de campaña, la información adquiere el carácter de definitiva y automáticamente se procederá al bloqueo de las claves. (CNE, Resolución 3097, artículo 7, 2013)

El bloque de las claves para hacer las modificaciones en el aplicativos web “cuentas claras” procede en los siguientes casos:

- Presentación extemporánea de informes de ingresos y gastos de campaña.
- Levantamientos de renuencia

En estos casos el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos deberá solicitar al Fondo Nacional de Financiación Política el desbloqueo de la clave para efectos del diligenciamiento y presentación del informe individual y consolidado de ingresos y gastos de la respectiva campaña electoral.

El desbloqueo de la clave se realizará a solicitud del representante legal del partido, movimiento político y grupo significativo de ciudadanos o de quien este designe y por el término de un (1) mes, contado a partir de la recepción de la misma. (CNE, Resolución 3097, artículo 8, 2013)

Si el informe de ingresos y gastos contienen errores pero el candidato ha fallecido, quien debe realizar las correcciones es el contador público que suscribió el informe.

En caso de fallecimiento del candidato, existiendo aclaraciones o correcciones pendientes en el informe contable de su campaña, podrán ser subsanadas por el contador público que suscribió el informe y acreditó la información técnica contable. La responsabilidad ante el Consejo está en cabeza del partido o movimiento político que lo inscribió, y ante el partido o movimiento político el contador público que acreditó el informe. (M. Plata, Concepto 1866, 2013)

Los candidatos pueden realizar correcciones a los informes cuando el Consejo Nacional Electoral advierta inconsistencias en la documentación aportada.

(...) Es posible y viable que se efectúen correcciones a los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales cuando se advierten inconsistencias en la documentación que soporta la contabilidad electoral, teniendo en cuenta aquellos criterios de razonabilidad que fueron analizados en la parte considerativa de este concepto y acogiéndose a las reglas de la contabilidad legalmente aceptadas en Colombia, para lo cual se deberá agotar el procedimiento de presentación, revisión, validación y certificación por parte del Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, con el consecuente dictamen que emita la Auditoría Externa de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994, lo que le dará firmeza a la referida corrección. (M. Cepero, Concepto 3270, 2013)

Las correcciones de los informes de las campañas electorales pueden ser suscritas por un contador distinto al que presentó la rendición de cuenta inicial.

Dentro del ordenamiento jurídico que gobierna la materia no existe disposición alguna que impida que las inconsistencias advertidas y sus consecuentes correcciones advertidas sean suscritas por un contador diferente al que inicialmente elaboró la contabilidad electoral, sin embargo, tal profesional deberá atenerse a las normas y a los principios éticos que regulan el ejercicio de la contaduría pública quien deberá sustentar y aportar de manera razonada los soportes contables a que haya lugar, conforme a lo que establecen las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia. (Ibíd.)

5.4.2. Términos para la corrección de informes de rendición de cuentas

No existe término legal para la presentación de correcciones de los informes de ingresos y gastos, sin embargo estos deben realizarse dentro de un “término razonable”.

Si bien existe un término para presentar el informe público de ingresos obtenidos y los gastos realizados y otro para que la autoridad haga las observaciones que considere pertinentes, lo cierto es que para efecto de hacer correcciones a esos informes la ley no ha señalado ninguno, ni le ha prohibido a quienes deben rendirlos la posibilidad de hacerlo, obviamente dentro de un término razonable, atendiendo la naturaleza y funciones que sobre el particular deben cumplir las autoridades electorales responsables, ajustado a los requerimientos de las normas contables que regulan la materia (...) [negrita por fuera del texto] (Ibíd.)

Las correcciones que se realicen a los informes de rendición de cuentas no deben tener como finalidad constituir actitudes o reacciones defensivas dentro de un proceso judicial.

(...) no sobra advertir que para que procedan las eventuales correcciones, estas deben obedecer a la estabilidad de la verdad incorporada en los informes de campaña y en la medida que se avizoren indiscutibles errores en tal contabilidad electoral, lo que permitiría a la postre demostrar que con las mismas no se pretende constituir actitudes o reacciones defensivas, conforme se ha probado en los procesos judiciales. (Ibíd.)

5.5. Sistemas de auditoría

La Ley 130 de 1994 ordena a los partidos y movimientos políticos, que reciban aportes del Estado, constituir un sistema de auditoría interna. De igual forma, la Ley señaló que el Consejo Nacional Electoral debía crear un sistema de auditoría externa para vigilar los recursos destinados por el Estado para el funcionamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales. En ese mismo sentido, la Ley 996 de 2005, dispuso que:

Los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal, con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial. (Art. 18)

Por lo tanto, el C.N.E en el año 2005 emitió la Resolución 3476 a través de la cual se reglamentaron los sistemas de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de las campañas electorales. A continuación se destacaran las principales características del sistema de auditoría.

Tabla 11. Características del sistema de auditoría interna

¿QUÉ ES?	¿CÓMO SE ACREDITA?	¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE	CONTENIDO DE LOS DICTÁMENES
Conjunto de órganos, políticas, normas y procedimientos, que deben crear o adoptar los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los candidatos independientes, para el adecuado control y seguimiento de sus ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales en las que participan.	Presentando ante el C.N.E. -Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales-, un escrito suscrito por el representante legal de la respectiva organización política o por el candidato independiente, en el que se especificarán los órganos creados o las personas naturales o jurídicas contratadas, así como las políticas, reglamentos y manuales de procedimiento adoptados con esta finalidad, al cual se acompañarán los documentos que los contengan. Los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, acreditarán dicho sistema a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la correspondiente candidatura.	El responsable del sistema debe ser un contador público y se le llamará auditor interno	1) Descripción del origen de los ingresos del partido, movimiento o campaña, según el caso, y del uso dado a los mismos.
		FUNCIONES 1) Velar por que los recursos aportados por el Estado se destinen para el cumplimiento de los fines. 2) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre financiación de las campañas electorales. (sumas máximas de las donaciones y contribuciones de los particulares, y de los gastos máximos de las campañas electorales) 3) Proponer los diseños, formatos, procesos financieros y contables, así como el establecimiento de sistemas integrados de información financiera 4) Informar al C.N.E. sobre las irregularidades que se presenten en el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales. 5) Elaborar el dictamen de auditoría interna que sobre los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales, deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral los partidos, movimientos y candidatos.	2) Concepto sobre la observancia de las normas legales y reglamentarias relacionadas con su financiación, en particular sobre los montos máximos de las donaciones y contribuciones de los particulares, como de los montos máximos de gastos. 3) Concepto sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 (rendición de cuentas) y 21 (clases de gastos) de la Ley 130 de 1994. 4) Concepto sobre cumplimiento de los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

Fuente: CNE Resolución 3475 de 2005, elaborado por la MOE

Tabla 12. Características del sistema de auditoría externa

¿Qué es?	¿Quién realiza la auditoría externa?	¿Durante qué tiempo se realiza la auditoría?	¿Qué información resulta de la auditoría externa?
La auditoría externa es un sistema creado para para vigilar el uso dado a los recursos aportados por el Estado para financiar los gastos de funcionamiento y de las campañas electorales, auditoría cuyo costo asumen los beneficiarios de los aportes en proporción al monto recibido.	La auditoría externa, está a cargo del Consejo Nacional Electoral, a través del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales	Para las elecciones presidenciales, deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral. Para el resto de elecciones, la auditoría será posterior de los ingresos y gastos de las campañas electorales, con base en los informes presentados por los responsables de los mismos, los libros de contabilidad, soportes y demás documentos o información que el auditor externo considere útil para el cabal desempeño de su labor.	• Dictámenes relacionados con los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de las campañas electorales. Para lo cual deberán: • Detallar con precisión los hallazgos con indicación de las disposiciones legales que los sustentan. • Atender las solicitudes de ampliación o aclaración dentro de las investigaciones administrativas que corresponde adelantar al Consejo Nacional Electoral con fundamento en dichos dictámenes.

Fuente: CNE Resolución 3475 de 2005, elaborado por la MOE

5.6. Reglas especiales para los mecanismos de participación ciudadana.

Para el caso de los mecanismos de participación ciudadana de origen popular (iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, la revocatoria del mandato, pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular), el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas y financieras de las campañas. Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero y tendrá las mismas responsabilidades antes descritas.

Vencido el plazo para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa, el cual es de seis meses (Ley 1757 de 2015 artículo 6), el promotor deberá presentar los formularios debidamente diligenciados y quince días después de la entrega de estos, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva (Ley 1757 de 2015 artículo 11)

Para la verificación de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana, la Registraduría Nacional del Estado Civil contará con un plazo máximo de 45 días calendario (Ley 1757 de 2015 artículo 14), vencido esos términos el respectivo Registrador del Estado Civil certificará:

- el número total de respaldos consignados,
- el número de apoyos válidos y nulos y,
- si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

El Registrador del Estado Civil no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral (Ley 1757 de 2015 artículo 15).

Con relación a las campañas, el CNE a través de la Resolución 076 de 2016, señaló que los promotores de la iniciativa, quienes promuevan el sí, el no o la abstención, deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral los estados contables de sus campañas a más tardar a los dos (2) meses después de la votación correspondiente.

En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva, y deberán estar suscritos por un contador público.

6 RÉGIMEN SANCIONATORIO

En atención al artículo 265 Constitucional, el Consejo Nacional Electoral ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral (inciso 1) y velará por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos (inciso 6). En este sentido, en la Ley 130 de 1994, artículo 39 se le atribuyó la función de: “adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas (...)”. Adicionalmente, en la Ley 1475 de 2011, se estableció el régimen sancionatorio para los candidatos, organizaciones políticas y directivos, que violaran las disposiciones sobre la financiación de las campañas electorales: superación de topes, financiación prohibida, entre otras. Este régimen sancionatorio se resume en la siguiente tabla.

Si un candidato no presentó el informe de ingresos y gastos de campañas electorales no se le puede prohibir su derecho a presentarse a futuras elecciones.

(...) la Jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, ha advertido que si bien el derecho a ser elegido es de carácter fundamental e incluso de aplicación inmediata, no es absoluto.

También por esta misma naturaleza, las limitaciones a su ejercicio están expresamente señaladas en la Constitución o, por mandato de ella deferidas a la ley, como es el caso de las limitantes consagradas para los cargos y corporaciones públicas de carácter local establecidas en la Ley 617 de 2000.

Siendo así, no existe ninguna prohibición de carácter constitucional o legal que impida a un candidato, que no haya presentado su informe de ingresos y gastos de campañas electorales anteriores, inscribir su nombre en futuras contiendas electorales. (MP Cepero, Concepto 0407, 2013)

Tabla 13. Síntesis régimen sancionatorio en la Ley 1475 de 2011.

	CANDIDATOS	DIRECTIVOS: Dirección, Administración, control.		PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS	
SANCIONES (ley 1475, art.26, 2011)	Violación de toques: Pérdida del cargo.	FALTAS (Ley 1475, art.10, 2011)	1) Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la financiación	FALTAS (Ley 1475, art.12, 2011)	1) Imputables a sus directivos
			2) Permitir la financiación con fuentes de financiación prohibidas.		2) Imputables a sus candidatos
			3) Violar o tolerar que se violen los toques o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales		a) Suspensión o privación de la financiación estatal
	En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura.	SANCIONES (Ley 1475, art.11, 2011)	4) Toda conducta que pueda ser calificada como delito		b) Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años
			a) Amonestación escrita y pública		c) Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas
			b) Suspensión del cargo hasta por tres (3) meses.		d) Cancelación de su personería jurídica
	En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección.	SANCIONES (Ley 1475, art.11, 2011)	c) Destitución del cargo y expulsión del Partido o Movimiento	SANCIONES (Ley 1475, art.12 ,2011)	e) Disolución de la respectiva organización política
			d) Aquellas otras que se establezcan en los estatutos.		f) Por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad: No podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Desde el momento en que se dictare medida de aseguramiento por tales delitos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá proporcionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos a la financiación estatal y a los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético. Se restan los votos de candidatos con vínculos, con las consecuencias que haya lugar para la financiación y umbral.
		SANCIONA-DOR	1ª instancia: Órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos	SANCIONA-DOR	Poder Sancionatorio Preferente: CNE
			2ª instancia: impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral		La decisión del CNE demandable ante el Consejo de Estado

No rendir cuentas sobre los ingresos y gastos de las campañas no constituyen un delito pero sí conlleva a una sanción administrativa.

(...) Corresponde al Consejo Nacional Electoral llevar a cabo todas las investigaciones administrativas y conforme a ellas, tiene la potestad sancionatoria para imponer multas ante el quebrantamiento de las disposiciones constitucionales y legales

Las sanciones que surgen por el incumplimiento de estas disposiciones son de carácter administrativo y están contenidas únicamente en la ley 130 de 1994; éstas se aplican en virtud de las atribuciones conferidas al Consejo Nacional Electoral por la Constitución Nacional y por la ley. El procedimiento para la imposición de estas sanciones se encuentra regulado por la Resolución 1487 de marzo 11 de 2003 proferida por el Consejo Nacional Electoral y en lo no previsto por esta resolución se aplicarán en lo compatible las normas del Código Contencioso Administrativo.

La no presentación de informe de ingresos y gastos de campaña, acorde con las consideraciones anteriores y las disposiciones aplicables, es una falta administrativa, pero al no ser esta Corporación un ente judicial y al no tener a su cargo la competencia de investigar conductas tipificadas por el ordenamiento penal, carece de competencia para conceptuar si se incurre o no en delito. (MP Botero, Concepto 4561, 2003)

Responsabilidades de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en la presentación de informes

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos serán responsables por la presentación en debida forma, ante el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación Política de los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubieren participado en formato electrónico a través del software aplicativo “cuentas claras” www.cnecontasclaras.com, el cual se elaborará con base en los informes individuales, libros y soportes contables que les presenten los gerentes y/o candidatos.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán validar la información contenida en los informes individuales de ingresos y gastos diligenciados por los candidatos y gerentes a través del aplicativo, teniendo en cuenta para ello el original de los informes individuales de ingresos y gastos de campaña, libros de ingresos y gastos, documentos y soportes contables presentados en físico y aplicando los procedimientos y controles internos que sean adoptados con tal finalidad. (CNE, Resolución 3097, 2013)

Responsabilidades de los candidatos y gerentes de campaña en la presentación de informes.

Los gerentes de campaña y candidatos serán responsables por la presentación de los informes individuales de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubieren participado en formato electrónico a través del software aplicativo “cuentas claras” www.cnecontasclaras.com, los cuales también deberán ser presentados en físico, ante los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que avalaron la candidatura, junto con el original de los libros de ingresos y gastos, documentos y soportes contables de su campaña, de conformidad con lo indicado en el artículo 9º de la Resolución 330 de 2007 y de las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Los gerentes de campaña y candidatos serán responsables por la veracidad de la información declarada en los informes individuales de ingreso y gastos presentados a través del aplicativo, la cual deberá coincidir plenamente con los hechos económicos de la campaña y con la contenida en los libros de ingresos y gastos, documentos y soportes contables respectivos.

Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo consagrado en el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, enviarán al Consejo Nacional Electoral por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, el listado de los candidatos que incumplieron con la obligación de presentación del informe individual de ingresos y gastos de campaña y sus soportes en medio físico.(CNE, Resolución 3097, 2013)

7 Referencias

- Cepeda, F (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Bogotá D.C., Colombia: ECOE Ediciones
- De la Calle, H (2008). *Reforma electoral en Colombia*. En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2011* (p.391): México D.F., México: IDEA internacional y UNAM.
- Londoño, J (2013). *Evolución del financiamiento político un proceso incremental de reformas*. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral* (pp. 300-303) Bogotá D.C., Colombia: Consejo de Estado.
- López, C (2010). *La refundación de la patria: De la teoría a la evidencia*. En *Y Refundaron la patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: Random House Mondadori.
- Pizarro, E (2002). *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales*. Obtenido en: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/292.pdf>
- Restrepo, N (2011). *El financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia*. En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (p.186) México D.F., México: IDEA internacional y UNAM.
- Franco Cuervo, Beatriz; Clavijo, Bibiana (2007). *Senado 2006: impacto de la reforma político-electoral*. En *Cuadernillo No 1. OPE. Centro de Estudios Políticos e Internacionales* (p.18). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Verdad Abierta (2010) “*La para- política*” Obtenido de: <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/2595-la-para-politica-sp-764685506>
- Congreso de la República de Colombia (23 de marzo de 1994). *Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones* (Ley 130) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0130_1994.html
- Congreso de la República de Colombia (14 de julio de 2011). *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. (Ley 1475) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Congreso de la República de Colombia (24 de noviembre de 2005). *Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*. (Ley 996) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html

Congreso de la República de Colombia (12 de julio de 2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* (Ley 1474) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de la República de Colombia (3 de julio de 2003). *Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.* (Acto Legislativo 01) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2003.html

Congreso de la República de Colombia (27 de diciembre de 2004). *Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.* (Acto Legislativo 02) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2004.html

Congreso de la República de Colombia (14 de julio de 2009). *Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.* (Acto Legislativo 01) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2009.html

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-020.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-089.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-1153.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-141.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-397.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-490.

ANEXO

LISTADO TEMÁTICO DE LOS CONCEPTOS Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

TEMAS	CONCEPTOS Y RESOLUCIONES DEL CNE
Anticipos	Consejo Nacional Electoral Concepto 1824 de 2006 El anticipo contractual no se asimila al anticipo estatal para la financiación de campañas.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 1824 de 2006 Los rendimientos financieros que se generen por la financiación estatal previa deben incluirse en el informe de ingresos.
Pólizas de garantías	Consejo Nacional Electoral – Resolución 1646 de 2015 Objeto y alcance de las pólizas de garantías
Reposición voto valido	Consejo Nacional Electoral Concepto 2546 de 2007 No se pueden reponer gastos por voto depositado que superen los topes máximos de financiación.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 13146 de 2012. Cuando la ley señala que la reposición debe hacerse “a través de los partidos” reconoce implícitamente que no es el partido el destinatario de la misma, sino un intermediario.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 13146 de 2012. Los partidos políticos pueden obtener un porcentaje de la reposición por voto válido a la que tienen derecho sus candidatos, según se establezca en los estatutos de la organización política.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 12068 de 2012 Los ediles no tienen derecho a la reposición de gastos por voto válido.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 9755 de 2012 Si la organización no incurrió en gastos durante la campaña, no tiene derecho a la reposición estatal de gastos.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 2212 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 1790 de 2013 Los recursos por reposición en caso de candidatos independientes son entregados al candidato y no al G.S.C.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 1866 de 2013 Si un candidato que tiene derecho a la reposición de votos fallece, se aplicaran las reglas hereditarias para acceder a dicho beneficio del Estado.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 1276 de 2003 Consejo Nacional Electoral Concepto 12837 de 2012. Los dineros públicos que ingresan a una organización política o candidato por concepto de reposición de gastos se convierten en dineros privados.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 6760 de 2003 Si un candidato resulta electo y luego renuncia a su cargo no tiene que devolver los recursos que recibió mediante el sistema de reposición de votos.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 1513 de 2014 Los límites de contribuciones de origen privado se calculan teniendo en cuenta el monto máximo fijado por el C.N.E. y no sobre el total de gastos.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 2821 de 2013 Los créditos otorgados por las entidades financieras para las campañas electorales no pueden equipararse como personas financiadoras.
Limites aportes particulares	Consejo Nacional Electoral Concepto 01202 de 2014 Los partidos y movimientos políticos pueden canalizar donaciones destinadas a las campañas electorales y candidatos, las cuales no podrán superar los topes de las campañas y los límites de la financiación privada

	Consejo Nacional Electoral Concepto 01202 de 2014 Los partidos y movimientos políticos no actúan como donantes privados cuando transfieren a los candidatos o campañas las contribuciones realizadas por particulares a dichas organizaciones políticas Consejo Nacional Electoral Resolución 076 de 2016 Topes en la financiación de las campañas para la recolección de apoyos ciudadanos en los mecanismos de participación ciudadana Topes en la financiación de las campañas en los mecanismos de participación ciudadana
Límites - proceso de recolección de firmas G.S.C.	Consejo Nacional Electoral Concepto 2310 de 2011 Consejo Nacional Electoral Concepto 2162 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 1016 de 2015 Publicidad en recolección de firmas no es propaganda electoral. Evolución doctrinal. Criterios para determinar divulgación proceso de recolección de firmas y propaganda electoral. Consejo Nacional Electoral Concepto 1292 de 2014 Gastos del proceso de recolección de firmas no son gastos de campañas. Consejo Nacional Electoral Concepto 2162 de 2013. La ley no contempla topes en la financiación para el proceso de recolección de firmas. Consejo Nacional Electoral Concepto 2162 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 1992 de 2014 Si durante el proceso de recolección de firmas se logra demostrar que los gastos en los que se incurrió son para lograr el voto ciudadano, estos serán considerados gastos de campañas Consejo Nacional Electoral Resolución 0865 de 2015 Mecanismo para controlar los gastos de los G.S.C. durante el proceso de recolección de firmas
Financiación prohibida	Consejo Nacional Electoral Concepto 1619 de 2005. Financiación prohibida. Consejo Nacional Electoral Concepto 1271 de 2014 Alcance del concepto de cooperación técnica por parte de gobiernos, personas naturales o jurídicas extranjeras para el desarrollo de actividades distintas al desarrollo de campañas electorales. Consejo Nacional Electoral Concepto 0329 de 2006 Los colombianos residentes en el exterior sí pueden realizar aportes a las campañas electorales. Consejo Nacional Electoral Concepto 1271 de 2014 Las personas que hacen aportes para financiar una campaña electoral se inhabilitan para contratar con entidades públicas. Las empresas prestadoras del servicio de salud no pueden hacer donaciones a las campañas políticas
Presentación de informes de ingresos y gastos	Consejo Nacional Electoral Resolución 0330 de 2007 Procedimiento para el registro y presentación de informes. Consejo Nacional Electoral Resolución 3097 de 2011 Herramienta web “cuentas claras”, como mecanismo oficial para la rendición de cuentas de las campañas electorales Consejo Nacional Electoral Concepto 124 de 2014 Los informes de ingresos y gastos de las campañas deben incluir los gastos cancelados en efectivo, para la certificación y reconocimiento del derecho a la reposición de votos. Consejo Nacional Electoral Concepto 12260 de 2012 Los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales pueden ser suscritos por contadores públicos así estos tengan parentesco con el candidato. Consejo Nacional Electoral Concepto 12260 de 2012 Si un integrante de una lista plurinomial es contador público puede obrar como tal en su informe y en el de los demás integrantes de esa lista Consejo Nacional Electoral Concepto 12260 de 2012 Una persona puede desempeñarse como gerente y contador público de una misma campaña. Consejo Nacional Electoral Concepto 636 de 2013 Los recibos o facturas por los gastos que se generen deben titularse a nombre del candidato uninominal y no a nombre de la organización política que lo avaló.

	Consejo Nacional Electoral Concepto 5194 de 2007 Cuando un candidato inscrito por una lista no cumpla con su obligación de entregar el informe individual de ingresos y gastos, el partido político podrá declararlo renuente
Administración de recursos	Consejo Nacional Electoral Concepto 03927 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 03881 de 2013 Apertura de cuentas.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 4216 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 03510 de 2013 Consejo Nacional Electoral Concepto 0124 de 2014 Consejo Nacional Electoral Resolución 0264 de 2015 Evolución doctrinal. La utilización de cuentas personales para el manejo de recursos destinados a la financiación de las campañas será excepcional, extraordinaria y temporal, si el candidato demuestra los obstáculos por parte de las entidades bancarias
	Superintendencia Financiera expidió la Circular Externa 009 de 2015 Reglas especiales para la apertura de cuentas para el manejo de los recursos de las campañas políticas
Corrección de informes - de rendición de cuentas	Consejo Nacional Electoral Concepto 1866 de 2013 Si el informe de ingresos y gastos contiene errores, pero el candidato ha fallecido, quien debe realizar las correcciones es el contador público que suscribió el informe.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 3270 de 2013 Los candidatos pueden realizar correcciones a los informes cuando el Consejo Nacional Electoral advierta inconsistencias en la documentación aportada.
	Consejo Nacional Electoral Concepto 3270 de 2013 Las correcciones de los informes de las campañas electorales pueden ser suscritas por un contador distinto al que presentó la rendición de cuenta inicial.
Términos para la corrección de informes	Consejo Nacional Electoral Concepto 3270 de 2013 No existe término legal para la presentación de correcciones de los informes de ingresos y gastos, sin embargo estos deben realizarse dentro de un “término razonable.”
	Consejo Nacional Electoral Concepto 3270 de 2013 Las correcciones que se realicen a los informes de rendición de cuentas no deben tener como finalidad constituir actitudes o reacciones defensivas dentro de un proceso judicial.
Auditoría interna y externa	Consejo Nacional Electoral Concepto Resolución 3476 de 2005.
Sanciones	Consejo Nacional Electoral Concepto Resolución 0407 de 2013 Si un candidato no presentó el informe de ingresos y gastos de campañas electorales no se le puede prohibir su derecho a presentarse a futuras elecciones.
	Consejo Nacional Electoral Concepto Resolución 4561 de 2003 No rendir cuentas sobre los ingresos y gastos de las campañas no constituyen un delito pero si conlleva a una sanción administrativa.

Entre reglas e incertidumbres: financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas, es un esfuerzo realizado por esta organización para compilar los pronunciamientos del CNE y de esta manera disminuir problemas dados por la dispersión normativa y opacidad de la gestión de la organización electoral. Partiendo de la premisa de que la definición de reglas claras son necesarias para toda competencia, ya sea para algo tan sencillo como un partido de fútbol o para un escenario de mayor impacto ciudadano como una contienda electoral. Su incertidumbre o inestabilidad en el tiempo pueden terminar inclinando la cancha, generar disputas o posibilitar la entrada de actuaciones ilegales.



www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional:
01 8000112101

info@moe.org.co

Misión de Observación Electoral MOE
Calle 54 # 10-81 Piso 4 Bogotá D.C.

Con el apoyo de:



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”